

Article

La Facultad de Administración Pública de la Universidad de Chile un Caso Fallido de Institucionalización Académica, 1973

Diego Barría Traverso¹, Ariel Ramírez Orrego², Carolina Cuevas Gutiérrez³

¹ Doctor. Universidad de Valparaíso, Chile. ORCID: 0000-0001-8906-9220. E-mail: diego.barría@uv.cl

² Master. Universidad de Chile, Chile. ORCID: 0000-0001-8653-0245. E-mail: arielram@uchile.cl

³ Magíster. Centro de Estudios en Gestión y Políticas Públicas, Chile. ORCID: 0009-0000-9523-8182. E-mail: carolcuevasg@gmail.com

RESUMEN

Una de las funciones principales de los sistemas universitarios es la formación de servidores públicos. A mediados de la década de 1950, en América Latina surgieron escuelas que buscaron formar funcionarios públicos profesionales. En el caso chileno, ello comenzó en 1954, en un momento en el que el Estado aplicaba políticas desarrollistas y de expansión de prestaciones sociales. En 1973, el golpe de Estado cambió este modelo, para pasar a otro de Estado mínimo y subsidiario. Consecuentemente, la formación de administradores públicos también fue puesta bajo revisión. En ese contexto, en la Universidad de Chile se discutió la idea de crear la Facultad de Administración Pública en la Universidad de Chile. Este artículo analiza esta discusión, dentro del contexto de desarrollo de la disciplina y sus programas formativos en las décadas anteriores. Específicamente, se responde a las siguientes preguntas: ¿cuáles fueron los fundamentos señalados para justificar la creación de la facultad? ¿Cómo se concibió la administración pública como campo autónomo académico? ¿Cuáles eran los objetivos formativos y de investigación trazados? ¿Cómo se esperaba institucionalizar la facultad para lograr las metas planteadas? ¿Cómo esta propuesta se enmarca dentro de la historia de la enseñanza de la administración pública en Chile? El trabajo responde estas preguntas a partir de una perspectiva que combina un enfoque de historia intelectual de la administración pública y el debate académico actual respecto a los factores que inciden en las características que toman los programas formativos en administración pública. Esto se lleva adelante utilizando métodos de investigación históricos.

Palabras clave: sistema universitario, administración pública, historia administrativa, Chile.

ABSTRACT

One of the main functions of university systems is training public servants. In the mid-1950s, in Latin America, schools emerged that sought to train professional public servants. The Chilean case began in 1954 when the State applied developmental policies and expanded social benefits. In 1973, the coup d'état changed this model to one of a minimal and subsidiary State. Consequently, the training of public administrators was also put under review. In this context, the idea of creating a School of Public Administration at the University of Chile was discussed. This article analyzes this discussion within the context of the development of the discipline and its training programs in previous decades. Specifically, the paper answers the following questions: What were the foundations that justified the creation of the faculty? How was public administration conceived as an autonomous academic field? What were the training and research objectives? How was the faculty expected to be institutionalized to achieve the goals set? How is this proposal framed within Chile's public administration education history? The paper answers these questions from a perspective that combines an intellectual history approach to public administration and the current academic debate on the factors that influence the characteristics of training programs in public administration. This is done using historical research methods.

Keywords: university system, public administration, administrative history, Chile.



Submissão: 05/09/2024



Aceite: 26/09/2024



Publicação: 07/11/2024



Introducción

Un análisis de largo plazo de la historia de las universidades a nivel internacional muestra que, desde el siglo XIII, estas instituciones tuvieron un interés particular por formar personas capaces de desempeñarse como servidores públicos (Kivinen y Poikus, 2006). En el caso de América Latina, las instituciones de educación superior, como la Universidad de Chile, fueron creadas durante las primeras etapas de la independencia para dotar a las nacientes repúblicas de una elite profesional (Serrano, 1993; Brunner, 1986).

La formación necesaria para servir los intereses públicos ha variado a lo largo del tiempo. Si en un inicio los conocimientos requeridos se limitaban a poder registrar hechos vía la escritura y el registro numérico, ello fue evolucionando con el tiempo, pasando al conocimiento de disciplinas como la filosofía, el derecho y la economía (Gladden, 1989). Recientemente, esto es en el último siglo, la especialización de la formación profesional llevó al surgimiento de profesiones como la administración pública. En el caso chileno, los primeros estudios profesionales en este campo se iniciaron en 1954, con la creación de la Escuela de Ciencias Políticas y Administrativas de la Universidad de Chile. Cómo se estudia y enseña la administración pública en Chile es un tema de creciente debate académico. Por ejemplo, existen trabajos sobre la historia del pensamiento administrativo (Drapkin, 2003; Ledezma, 2003; Guerrero, 2012; Barría, 2015a, 2015b, 2017), sus programas de estudios (Drapkin, 2006; Barría, 2009; Rizzo, 2011), la situación actual de los programas formativos de pregrados (Pliscoff, 2023), y la relación entre la formación de pre y postgrado y los requerimientos del ámbito profesional (Araya et al., 2012, Didier y Araya, 2024).

Hoy, la formación profesional en esta área se encuentra consolidada dentro del sistema chileno. Esto es, en parte, fruto de la expansión de la matrícula en educación superior. También puede pensarse que sea efecto del proceso de modernización de la gestión pública (Didier y Araya, 2024). Sin embargo, la situación actual no es fruto de un constante crecimiento. Al contrario, este campo formativo cuenta con una historia sinuosa y de difícil institucionalización, pues hasta 1982, solamente una universidad impartía esta carrera (la Universidad de Chile) y bajo un contexto de constante polémica institucional-académica como política. En efecto, tras ser creada en 1954 bajo el alero de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, la Escuela de Ciencias Políticas y Administrativas se desarrolló como una unidad académica con fuertes conexiones políticas. Entre sus docentes se contaron conspicuos actores políticos como Enrique Silva Cimma (Contralor General de la República entre 1959 y 1967) y Clodomiro Almeyda (destacado militante del Partido Socialista y canciller durante el período de la Unidad Popular).

Tras el golpe de Estado de 1973, el rol del Estado chileno cambió. El llamado Estado de compromiso, marcado por la fórmula democracia-industrialización-inclusión de sectores postergados dio paso a un modelo de Estado mínimo (Silva, 1988; Tironi, 1998). Consecuentemente, el estudio de la administración pública dejó de tener un escenario favorable y pasó desde la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales a la de Ciencias Económicas y Administrativas y la ejecución del programa de pregrado quedó relegado al Departamento de Administración. Dentro de esta historia, ya bastante detallada por estudios previos (Drapkin, 2006; Rizzo, 2011), existe un momento desconocido: la propuesta de crear la Facultad de Administración Pública. Este proyecto surgió en 1973, tras el golpe militar que derrocó al gobierno de Salvador Allende (1970-1973), y en el contexto en el cual la Universidad de Chile se encontraba intervenida por militares mandatados a desarticular el desarrollo académico reciente de la institución, que dio cabida a perspectivas afines con la izquierda.

Este artículo analiza el proceso de formulación y discusión respecto a esta propuesta dentro del contexto de desarrollo de la disciplina y sus programas formativos en las décadas anteriores. Específicamente, se responde a las siguientes preguntas: ¿cuáles fueron los fundamentos señalados para justificar la creación de la facultad? ¿Cómo se concibió la administración pública como campo autónomo académico? ¿Cuáles eran los objetivos formativos y de investigación trazados? ¿Cómo se esperaba institucionalizar la facultad para lograr las



metas planteadas? ¿Cómo esta propuesta se enmarca dentro de la historia de la enseñanza de la administración pública en Chile? Al contestar estas preguntas, el artículo aporta a la literatura de dos formas. Por una parte, provee un caso, hasta ahora, desconocido, ampliando así el conocimiento sobre el desarrollo académico de la administración pública chilena. Por otro lado, aporta a un debate teórico respecto a cómo los programas formativos en este campo se institucionalizan o desarticulan como fruto de la contingencia política.

El trabajo responde estas preguntas a partir de una perspectiva que combina un enfoque de historia intelectual de la administración pública —esto es, una perspectiva interesada en comprender cómo se concibe el campo de estudio, tanto en términos de objeto y aproximaciones al mismo— con el debate académico actual respecto a los factores que inciden en las características que toman los programas formativos en administración pública. Esto se lleva adelante utilizando métodos de investigación históricos. Específicamente, se utilizan proyectos de reforma universitaria, programas de estudios y documentos oficiales.

El artículo sigue la siguiente estructura. La segunda sección presenta el estado del arte del debate en torno a la formación de profesionales para la administración pública a nivel internacional. Con posterioridad, se provee una breve discusión sobre el rol de la educación superior en la formación de las elites administrativas, prestando atención a cómo dichas características se fueron reflejando en Chile hasta 1973. A ello sigue una discusión sobre la evolución de la Universidad de Chile, principal universidad estatal chilena, desde el proceso de reforma iniciado en 1967 hasta la intervención militar iniciada en octubre de 1973. En este punto se muestra cómo durante el período de Allende la universidad tuvo ciertos desarrollos académicos, sobre todo en las ciencias sociales, que después fueron revertidos por la dictadura militar (1973-1990). La quinta parte analiza el proyecto de creación de la Facultad de Administración Pública, la concepción disciplinaria que sustentaba tal propuesta y la forma en que ella se materializaba en planes formativos, agendas de investigación y estructura organizacional. Finalmente, se presentan conclusiones y se identifican futuras líneas de investigación.

La Enseñanza de Administración Pública en el Sistema de Educación Superior. Debates y Experiencias Internacionales

Tal como se indicó arriba, una de las funciones tradicionales de las universidades ha sido la de formar personal calificado para ejercer la función pública (Kivinen y Poikus, 2006). La forma en que ello ocurre depende de diversos factores. La administración pública es una disciplina en la cual conviven elementos fácticos con otros prescriptivos. Por lo mismo, la respuesta a la pregunta qué tipo de funcionario público desean formar las sociedades no es única, sino que está mediada por concepciones sociales respecto a cuál es el tipo de relación entre un Estado dado y la sociedad en la que se inserta, cuáles son las ideas dominantes sobre el gobierno y, sobre todo, qué se considera el buen gobierno y cuál es el modelo de funcionario público que se espera alcanzar (Kerkhoff y Moschopoulos, 2024).

Consecuentemente, la formación se ve influida por factores contextuales nacionales, como las tradiciones administrativas, el diseño institucional del servicio civil y las iniciativas de reformas administrativas implementadas (van der Meer, Kerkoff y van Osch 2014). Estos elementos responden, en gran medida, a la conformación y evolución de las sociedades y sus sistemas administrativos. Muestra de esto es, por ejemplo, la tipología elaborada por Raadschelders y Rutgers (1996) que muestra cinco etapas de desarrollo de la institucionalidad del personal estatal en Europa, que van desde los servidores personales del gobernante hasta la conformación de un sistema de servicio civil moderno y protegido. En cada uno de ellos, no solo varía la institucionalidad sino, además, los roles y requerimientos formativos. Por lo mismo, tal como han advertido Kerkhoff y Moschopoulos (2024), la preparación de funcionarios requiere un modelo analítico basado en una perspectiva histórica.



Bice y Coates (2020) indican que los profesionales formados por las universidades para la administración pública deben combinar el desempeño de sus roles con la capacidad de pensar en los grandes desafíos del momento. Kerkhoff y Moschopoulos (2024) han refinado un modelo analítico que identifica las preguntas centrales a abordar a la hora de discutir la formación de funcionarios públicos:

- Qué se enseñará. En este punto, emerge la discusión respecto a si los funcionarios públicos deben ser generalistas o si, por el contrario, deben contar con conocimientos específicos asociados a su quehacer en el campo operativo.
- Cuándo se realizará dicha formación. Importa aquí la distinción entre el momento de preingreso a la administración o el posterior. Esto tiene implicancias respecto a cuál es la institución que mejor puede realizar esta función. Si la formación es previa al ingreso, la universidad ocupa un lugar central. De modo contrario, si se realiza durante el desempeño, es posible que otras alternativas, por ejemplo, instituciones de gobierno, sean más adecuadas.
- Quién enseña. En relación a los puntos anteriores, el debate se centra respecto a si la formación será llevada adelante por académicos o si, por el contrario, es conveniente que los formadores sean personas que trabajan en la administración.
- Dónde se realizará la formación. Este punto resume gran parte de lo expuesto más arriba y se centra en determinar si las universidades u otras instituciones gubernamentales, por ejemplo, institutos como la Escuela Nacional de Administración existente en Francia, deben ser los responsables de dictar estos programas.

La literatura identifica tendencias de formación profesional marcadamente nacionales. Respecto a Europa, existen diversas clasificaciones respecto a cómo se entiende y se estudia la administración pública. Rutgers (2001) distingue entre una tradición anglosajona y otra continental europea. En tanto, Hajnal (2015) plantea que en la formación de profesionales existen tres tendencias, que agrupan diversos casos: una legalista, centrada en el marco normativo aplicable a la administración; una segunda que destaca el carácter público y político de la administración, por lo que priman aproximaciones desde la ciencia política o la política pública; y una tercera que se aproxima a la administración a partir de enfoques cercanos a la gestión privada.

En el caso chino, la formación e investigación en administración pública ha tenido un crecimiento en las últimas décadas gracias al proceso de apertura comercial iniciado en 1978. Anteriormente, la academia china siguió el patrón de otros países asiáticos de intentar emular las tendencias occidentales. Como consecuencia de la revolución cultural, el estudio de las ciencias sociales no era promovido. Sin embargo, la apertura incentivó la proliferación de programas de estudios a nivel de pre y postgrado, al punto que hoy China es uno de los actores relevantes en el debate global en la disciplina (Li, Han y Kim, 2018).

Gomes et al. (2016) muestran que Brasil, entre 2000 y 2015, ha vivido un incremento de los programas de pregrado en las áreas de administración pública, políticas públicas, gestión de políticas públicas, gestión pública y gestión social. El llamado campo público ha surgido por la preocupación por problemas empíricos, la multidisciplinariedad del proceso de política pública y la orientación valórica del estudio de política pública. El análisis de diferentes metodologías de enseñanza-aprendizaje en estos programas, arroja algunos patrones comunes: son dictados por profesores de diferentes áreas disciplinarias y cuentan con contenidos organizados en temas focalizados en asuntos actuales de Brasil así como vinculados a la literatura relevante de políticas públicas y administración pública, tanto nacional como internacional; un entrenamiento generalista para promover el diálogo con diferentes áreas del conocimiento; un currículum flexible y relevante para los contextos locales y regionales.



En los Estados Unidos, la formación de funcionarios es una tarea centrada en las universidades. En 1924, la Universidad de Syracuse creó la Maxwell School, mientras en 1929, la Universidad del Sur de California inauguró su larga tradición de formación de especialistas en el campo. Desde la década de 1940 la creación de *masters in public administration* pareció constituirse en el patrón aceptado¹. Estos programas se repartían entre unidades de administración pública y departamentos de ciencia política. En las últimas décadas se han visto algunos cambios, como la creación de escuelas de servicio público y la masificación de programas de pregrado (Perry y Mee, 2023).

El modelo norteamericano también fue adoptado en países en desarrollo. Durante el período post segunda guerra mundial surgió el paradigma de la administración para el desarrollo como soporte de la creciente cooperación internacional bajo la lógica de la modernización de las sociedades. En esa línea, La Universidad de Filipinas creó su primera escuela dedicada a la administración pública. Gracias a un acuerdo con la Universidad de Michigan, se diseñaron programas de pregrado y magíster, dictados por académicos norteamericanos. En 1968 se dio un paso hacia la creación de un programa doctoral (Torero, 2020).

Recientemente, Warner y Brown (2024) han analizado cómo la enseñanza de la administración pública se ha desarrollado en países descolonizados desde 1950 a 2023 a partir de tres dimensiones: el supuesto sobre la universalización del conocimiento, la contextualización y aplicabilidad del conocimiento y los desafíos de la enseñanza en estos países. El estudio destaca que durante las últimas dos décadas de enseñanza en países descolonizados se han adoptado enfoques que enfatizan objetivos de aprendizaje, tales como presencia de temas reales, práctica reflexiva, pensamiento estratégico y foco en las tareas; que toman una perspectiva de aprendizaje acción, como el modelo de enseñanza aprendizaje aprender-haciendo, pasando de un enfoque académico-teórico a aproximaciones más prácticas que promueven la resolución de problemas y la aplicación de los saberes; y que proponen un enfoque sistémico de enseñanza que requiere capacidades específicas.

Un debate en este sentido ha sido promovido en foros como el *Journal of Public Affairs Education y Teaching Public Administration* (sobre la primera, véase Raadschelders et al., 2018). La producción académica ha reconocido la necesidad de responder a diversos desafíos propios de la actualidad. Por ejemplo, Bice y Coates (2020) plantean que tanto la disciplina como la formación de sus profesionales debe ser más sensible a la existencia de las variedades geográficas. En su opinión, la formación puede contribuir a ese objetivo validando la producción científica en lugares distintos a los Estados Unidos, junto con promover programas formativos capaces de enseñar habilidades genéricas.

No obstante las marcadas particularidades de cada caso nacional, en la actualidad existe un debate cada vez más internacionalizado en torno a la formación de profesionales en el campo de la administración pública. Hajnal (2015) ha mostrado que la tradición legalista de la formación en administración pública en Europa se ha visto disminuida por factores como la internacionalización de la enseñanza y la forma neogerencialista que las reformas administrativas han ido tomando. Esta internacionalización del debate también es fruto de la irrupción de problemas comunes entre diversos países y por los efectos globales de ciertos fenómenos de difícil solución. Además, se debe tener en cuenta el surgimiento de voces que han llamado por una mayor diversidad geográfica en el campo académico. En esa línea, Bice y Coates (2020) plantean la necesidad de compatibilizar el

¹ Braga (2020) analiza la enseñanza de programas de pre y postgrado en ciencia política, políticas públicas y administración pública universidades de Estados Unidos en las cien mejores universidades de la revista U.S. News. Los programas de ciencia política se ofrecen en todos los niveles, mientras que en el caso de políticas públicas y administración públicas la oferta se centra, principalmente en el nivel de maestrías. Braga encuentra solamente una universidad que ofrece los grados de bachelor, master y doctorado en administración pública.



universalismo del estudio científico con el particularismo de cada uno de los sistemas administrativos (véase también Raadschelders, 2011).

En resumen, la formación profesional en el campo de administración pública se desarrolla a partir de formas específicas en las que cada sistema universitario resuelve la polaridad universalismo-particularismo propia de la disciplina. En este punto, juegan un rol fundamental las dinámicas históricas respecto a la relación Estado-sociedad, las ideas y marcos institucionales sobre cómo se desarrolla la acción administrativa del Estado y el lugar que juegan en ella los funcionarios públicos. Ello permitirá analizar la experiencia chilena

La Evolución del Sistema Universitario Chileno y una Breve Reseña de la Enseñanza de la Administración Pública en Chile hasta 1973

El sistema universitario chileno surgió en 1842, con la inauguración de la Universidad de Chile, que reemplazó a la institución educativa colonial: la Universidad de San Felipe. La nueva casa de estudios fue concebida como una pieza central en la construcción de una idea de nación y de un ciudadano. De igual forma, se pensó en adaptar los planes de estudios a las necesidades del país (Serrano, 1993). Cada una de las cinco facultades iniciales tenían ciertas misiones ligadas al interés del país. Por ejemplo, a la Facultad de Leyes y Ciencias Políticas se le encargó centrar su interés en la calidad de la legislación, de la administración de justicia y el resguardo de los derechos ciudadanos (Mellafe, Rebolledo y Cárdenas, 1992).

Dentro de la Facultad de Leyes y Ciencias Políticas comenzó a desarrollarse el estudio del derecho administrativo. En 1853, esta materia fue incorporada como parte del ramo de Derecho Constitucional (Ruiz, 2008). Estos estudios eran útiles para servir ciertos puestos ministeriales, pues la legislación los comenzó a exigir a partir de 1837 (Barría, 2008). En la década de 1880, surgió un interés por profundizar los estudios universitarios en materia administrativa. Ello respondió a los cambios que Chile enfrentó en esa época. Entre ellos, es posible mencionar, la adquisición de dos nuevas provincias tras la guerra del Pacífico, la consecuente adquisición de la riqueza salitrera, la incorporación de Rapa Nui, la expansión hacia el sur en zonas mapuche en las que antes no se ejercía control efectivo. Además, surgieron nuevos problemas como la epidemia del cólera. Todos estos factores presionaron a la administración, por lo que se llevó adelante un proceso de reforma administrativa (Barría, 2015a, 2018). Este proceso generó nuevos debates en torno a la relación Estado-sociedad (Barría, 2013) y al rol de los empleados públicos tanto en la gestión administrativa y dentro del proceso electoral (Barría, 2009).

En 1888 y 1889 se presentaron propuestas para crear una carrera especializada en la formación de funcionarios profesionales. La primera de ellas, preparada por Valentín Letelier, consideraba introducir en la Facultad de Leyes un plan en administración y política, constituido de cursos preparatorios para trabajar en la administración del Estado. Un año después, Julio Bañados Espinosa diseñó una reforma a los estudios de derecho, dentro de la cual se buscaba crear las carreras de diplomacia y administración. Ellas tendrían una duración de tres años, y compartirían materias con Leyes (Barría, 2009). Ambas propuestas fueron rechazadas, pero en 1888 se creó la cátedra de derecho administrativo (Ruiz, 2008). En 1919 Ruperto Bahamondes, Moisés Vargas y Daniel Martner, profesores de la Facultad de Leyes plantearon la necesidad de formar al personal superior de la administración para dotarlo de una cultura superior. Por ello, proponían crear certificados en administración pública y diplomacia. Al igual que las propuestas antes indicadas, la iniciativa no encontró eco en las autoridades universitarias (Barría, 2009).

En la Facultad de Ingeniería también hubo interés por el estudio de la administración pública. En 1895 se creó un curso en esta materia, el cual fue entregado a Hermógenes Pérez de Arce, un destacado funcionario público y periodista, que en 1884 escribió un tratado titulado *El administrador público, o sea principios generales de administración* (Barría, 2015b). El interés de los ingenieros por las materias administrativas era resultado de su



creciente participación en la administración pública a partir de la década de 1880, gracias a la política de obras públicas del presidente José Manuel Balmaceda (1886-1891) y la creación del Ministerio de Industrias y Obras Públicas en 1887 y la Dirección de Obras Públicas, un año después (Barría, 2013).

Tras el proyecto presentado en 1919, y por las próximas tres décadas, no es posible rastrear otras iniciativas en la línea de crear un plan de estudios en administración pública. En cambio, a partir de 1924, sí se identifica una nueva concepción del rol Estado-sociedad. Una serie de modificaciones, como la aprobación de la constitución de 1925, la introducción de ministerios sociales, un creciente rol estatal en la economía y el surgimiento de un sistema de partidos pluriclasistas, llevaron a la instalación de lo que Tironi (1998) ha caracterizado como el Estado de compromiso: una combinación de democracia, industrialización e inclusión social. Ello convivió con un impulso racionalizador de la gestión de los asuntos públicos. Ello bajo la impronta racionalizadora y modernizadora (Silva, 2008; Esponda, 2013; Olavarría, 2022; Barría, 2024). Dentro de este esquema, se introdujeron los estatutos administrativos, como esfuerzos por establecer un sistema de carrera funcionaria racional. Ello no fue acompañado por la creación de una profesión especializada. Usando la distinción de Bascuñán Valdés (1963) entre profesionales funcionarios y funcionarios profesionales, es posible afirmar que primaron los primeros. En realidad, ello era funcional con el modelo de la triada profesional promovida por la Universidad de Chile en el siglo XIX (Serrano, 1993). Abogados, ingenieros y médicos dominaron como las principales profesiones en la gestión pública (Silva, 2008; Barría y Romero, 2024).

Durante la década de 1950, América Latina vivió un *boom* universitario y en materia de investigación. En 1950, en México se creó el Instituto Nacional de Investigación Científica. Al año siguiente, en Brasil se introdujo el Consejo Nacional de Investigaciones. En 1958, en Argentina se dio vida al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (Beigel, 2010b). De acuerdo con Beigel (2010a), Chile ocupó un rol central en el desarrollo universitario regional, sobre todo en las ciencias sociales, gracias a una política estatal que tendió a institucionalizar la enseñanza universitaria. De igual forma, se constituyó en un polo de investigación gracias a la instalación de organismos internacionales en Santiago. Ello, junto a una política de internacionalización y la captación de fondos de organismos donadores, como la Fundación Ford, permitieron el crecimiento de núcleos de investigación en las universidades de Chile y Católica en economía y sociología (Brunner, 1986; Beigel, 2010a; Quesada, 2010).

De acuerdo con Brunner (1986), el período comprendido entre la década de 1950 y 1967 se caracterizó por la modernización del sistema universitario chileno. En 1954, la ley 11.575 creó el Consejo de Rectores y estableció un sistema de financiamiento basado en el 0,5% de los impuestos de aduana, que permitió impulsar la investigación y su profesionalización (Gutiérrez, 2023). En 1956 se creó la Universidad del Norte, conformando un sistema de ocho universidades (Beigel, 2010c). En este período, una de las principales funciones de la universidad fue conformar las elites profesionales, política y cultural, junto con promover la movilidad social, entre otras cosas, a través del crecimiento de la matrícula por ocho. Si en 1957, el sistema contaba con 20.000 estudiantes, diez años después esa cifra llegó a 55.653 (Brunner, 1986).

En ese contexto, en 1954 la Universidad de Chile materializó la creación de la Escuela de Ciencias Políticas y Administrativas y el Instituto de Ciencias Políticas y Administrativas. Bajo el alero de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile, a estos centros se les encomendó la tarea de dictar un programa de pregrado en Administración Pública y realizar investigaciones en ese campo, respectivamente (Drapkin, 2006).

La introducción de estudios universitarios en administración pública respondió a diversas causas. De acuerdo con Drapkin (2006), la creación de la carrera fue resultado de procesos internos de la universidad, sin haber influencia de los fenómenos internacionales. Sin embargo, a pesar de que la creación de la escuela no fue fruto de un acuerdo con entes extranjeros, resulta difícil soslayar que acciones de este tipo estaban en la agenda



promovida por diversos organismos internacionales. Cuando se creó la Organización de Naciones Unidas se instituyó una División de Administración Pública que promovía el desarrollo de este campo de estudio. De igual forma, organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo, la UNESCO y la Organización de Estados Americanos consideraban necesaria la creación de escuelas para formar funcionarios públicos. Ello cobraba más importancia en un contexto de cooperación internacional, que llevaba a los donantes a preocuparse por las capacidades técnicas instaladas en los países receptores (Phillips, 1963). El paradigma dominante en este sentido era la teoría de la modernización, que hacía énfasis en la importancia de las burocracias como factor para promover el desarrollo de las sociedades (LaPalombara, 1963). En 1952 estas propuestas tuvieron eco en Brasil, con la creación de la Escola Brasileira de Administração Pública (Fischer, 1984; Abarzúa y Rizzo, 2010).

Tampoco es posible desconocer la creciente presión por reformar la administración pública como un factor que potencialmente pudo haber contribuido a la creación de estos estudios universitarios. Desde la década de 1920, el Estado chileno cambió su naturaleza, transformándose en uno interventor y proveedor de servicios sociales (Ibáñez, 2003; Henríquez, 2014). En 1939, se creó la Corporación para Producción y el Fomento (CORFO), y se formaron nuevas empresas públicas (Nazer, 2016). En 1942 se dictó la ley 7.200 que buscó reorganizar el aparato administrativo. Desde mediados de la misma década, la inflación emergió como un problema central del debate político. (Barría, 2024) Ello, en parte, debido al crecimiento del gasto fiscal, que saltó desde un 8,33% del PIB en 1920 a un 16,64 en 1952 y al crecimiento del empleo público desde 47.668 funcionarios en 1940 a 76.667 doce años después (Díaz et al., 2016). En septiembre de 1952 Carlos Ibáñez del Campo triunfó en las elecciones presidenciales prometiendo barrer con la corrupción (Silva, 2018). En 1953 obtuvo facultades extraordinarias para reformar la administración pública, al igual que su sucesor, Jorge Alessandri Rodríguez, en 1959 (Barría, 2024). Ambos establecieron que, en la contratación del personal administrativo, el diploma de estudios en La Escuela de Ciencias Políticas y Administrativas daría preferencia en la contratación a sus poseedores (véase, por ejemplo, el DFL 338 de 1960. Ley Chile).

En lo que sí Drapkin (2006) tiene razón es en el hecho que la forma en que se concibió la administración pública, lejos de estar influida por la teoría de la modernización y el contexto de la administración para el desarrollo, se basó en una tradición académica marcada por la llamada ciencia de la administración pública. Una de las figuras más relevantes en este aspecto fue Anibal Bascuñán Valdés. Académico de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, hacia la década de 1950 ya era un connotado referente intelectual. Contaba con el grado de doctor, gracias a una tesis defendida en España respecto al marco normativo del Tahuantinsuyo, y había sido impulsor de la investigación de la historia del derecho a través de la dirección del Seminario de Derecho Público de dicha facultad (Ávila, 1989; Palma y Elgueta, 2022). En ese espacio, promovió la investigación sobre política y administración, siguiendo un interés que ya se había hecho manifiesto con la obra de Valentín Letelier y sus sucesores (Barría, 2009, 2017). Al crearse la Escuela de Ciencias Políticas y Administrativas y el Instituto de Ciencias Políticas y Administrativas, Bascuñán fue nombrado director del segundo de estos entes. Ahí, defendió el carácter autónomo de la administración pública como disciplina científica y el status universitario que debían tener los programas de formación. En opinión de Bascuñán (1963), la universidad contaba con la ventaja de tener personal especializado en investigación, a diferencia de los servicios públicos. De igual forma, destacaba su ventaja para formar lo que llamó funcionarios profesionales.

Para Bascuñán Valdés (1963), el lugar donde se debía alojar la enseñanza de la administración pública era materia de discusión. En ese punto, reconocía diversas potenciales soluciones (facultades de leyes, ciencias sociales, economía), sin que una opción fuera evidente por sí misma. Ello, porque, siguiendo la postura de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en esta materia, consideraba a la administración pública como una disciplina en conexión con diversas ciencias sociales. La opción adoptada por la Universidad de Chile fue alojarla en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. El plan de estudios de 1954 tuvo una duración de cuatro



años. A partir del segundo año, los estudiantes debían elegir entre alguna de las especializaciones establecidas: administración pública general, servicio exterior, administración social y administración financiera del Estado. Con posterioridad se creó, en la ciudad de Valparaíso, la especialización en administración aduanera. Dicha estructura fue abandonada en 1967, con una reforma que promovió la formación multidisciplinaria y más cercana a los avances de la ciencia administrativa (Drakpin, 2006). En un inicio, el plan de estudios entregaba un diploma en ciencias políticas y administrativas. En 1963, esa certificación cambió por el título de administrador público, el que se concedió a 225 personas que habían finalizado sus estudios antes de dicha reforma (Universidad de Chile, oficio UGII 234/2014).

La Universidad de Chile, entre Reforma y Contrarreforma

En 1967 las movilizaciones estudiantiles por una mayor participación en la toma de decisiones universitarias abrieron una nueva etapa en el sistema universitario; la reforma. Ella ocurrió en un período, la década de 1960, en el cual Chile vivió un proceso de politización y movilización de la sociedad. El período de reforma trajo varias modificaciones, entre ellas el aumento de la matrícula, que se multiplicó casi por tres en tan solo seis años, para alcanzar 146.451 estudiantes en 1973. De igual forma, se estableció la elección triestamental de las autoridades. En el plano académico, las universidades pasaron a adoptar un modelo de organización departamental, que permitió aumentar la dotación de académicos y la investigación, junto con fomentar el postgrado. A la vez, las universidades chilenas giraron desde el fomento de disciplinas tradicionales hacia el cultivo de las ciencias naturales (Brunner, 1986).

Los cambios en la universidad eran reflejo del escenario político chileno de la época. La elección presidencial de 1964 enfrentó al demócratacristiano Eduardo Frei Montalva con el socialista Salvador Allende. La elección fue presentada por los partidarios de Frei como un combate entre democracia y marxismo. De igual forma, la noción revolución estaba presente. No es casual que Frei prometiera una revolución en libertad que, al igual que la postulación de Allende, planteaba la transformación estructural de diversas características sociales. Tanto la Democracia Cristiana como los partidos que apoyaban a Allende tenían una fuerte presencia en la política y en la sociedad civil, y dentro de ella, en la universidad

El triunfo en 1970 de Allende y su coalición, la Unidad Popular, generó una tensión a nivel social, pero también dentro de las universidades. En ese marco de polarización, en 1971 se aprobó un nuevo estatuto de la Universidad de Chile, en sintonía con los ideales de la reforma universitaria. En ese contexto, se eligió a un nuevo rector. La contienda enfrentó al demócratacristiano Edgardo Boeninger y al candidato del gobierno, el abogado Eduardo Novoa Monreal, figura clave en la estrategia del gobierno de Allende de intervenir empresas. El debate giró en torno al rol de la universidad frente a la vía chilena al socialismo (neutralidad o insertarse dentro del proceso revolucionario) (Agüero, 1985).

Boeninger venció por un estrecho margen, que daba cuenta de una polarización que llevó a tomar medidas como la separación de la Facultad de Economía en dos unidades: la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, donde quedaron los opositores al gobierno de Allende; y la Facultad de Economía Política, que reunió a intelectuales de izquierda que desde 1965 se agrupaban en el Centro de Estudios Socioeconómicos (CESO), como Theotonio Dos Santos, André Gunder Frank, Eduardo Hamuy y Cristóbal Kay (Cárdenas, 2015).

Como consecuencia del nuevo estatuto de la universidad, la Escuela y el Instituto de Ciencias Políticas y Administrativas desaparecieron. La docencia quedó alojada en una nueva figura, la carrera de administración pública, mientras que los académicos de ambas unidades fueron absorbidos por diversos departamentos (Drakpin, 2006). Esto sería el inicio de una serie de cambios que afectarán en los años venideros la configuración de la enseñanza de la administración pública en Chile.



El Chile de Allende fue, desde un inicio, un escenario de conflicto tanto interno como externo (Harmer, 2013). Tras su elección, parte de la oposición buscó que no asumiera. Ya en el poder, el conflicto se hizo evidente, sobre todo a partir de 1972. En las elecciones parlamentarias de marzo 1973, la oposición, unificada en un pacto electoral, buscó obtener una mayoría suficiente para destituirlo. En junio hubo un golpe de Estado frustrado. El 11 de septiembre de 1973 las fuerzas armadas sí lograron derrocar a Allende.

Desde las primeras horas de ese día la junta de gobierno que tomó el poder inició una política de persecución y exterminio de opositores. Se cerró el Congreso, se proscribieron los partidos afines a la Unidad Popular y se inició un proceso de transformación institucional basado en el rechazo al marxismo y al estatismo, que durante el período de la Unidad Popular había alcanzado su punto cúlmine con la creación dentro de la economía del Área de Propiedad Social (Rojas, 1987).

Si bien en un inicio no era claro cómo avanzaría el proceso de transformación institucional, sí existía un consenso entre los militares y civiles que participaban de la dictadura sobre la necesidad de reducir y racionalizar el gasto fiscal. En octubre de 1973 se creó la comisión Ortuzar, mandatada para preparar una nueva constitución, y se declaró la reorganización de toda la administración. Dos meses después se creó la Comisión Nacional de Reforma Administrativa, a la que se le encargó el diseño de un nuevo sistema de gobierno y administrativo, centrado en la prestación de servicios, en contribuir a los objetivos nacionales, a garantizar el bien común y facilitar la iniciativa privada. A partir de 1976 se instauró con mayor claridad un modelo centrado en la economía de mercado. Se instaló el principio de subsidiariedad, que indicaba que la administración debía intervenir únicamente cuando los privados no pudieran hacerlo. Esto exceptuaba a aquellas áreas consideradas estratégicas. Aunque no existía una concepción explícita sobre qué atributos debía tener un empleado público, sí era evidente que su carácter apolítico (Barría, 2024).

La Universidad de Chile fue parte de ese proceso de transformación. Los primeros días de la dictadura el rector Boeninger se mantuvo en el cargo y creó una comisión para reorganizar la estructura universitaria, pero prontamente fue sacado de su cargo. La dictadura inició una política de intervención universitaria a través del nombramiento de rectores delegados con amplias atribuciones para modificar la estructura, las plantas y los planes de estudios. La política de contrarreforma buscó instaurar un modelo de universidad centrado en la formación profesional y de un marcado sello apolítico. La matrícula se redujo un 4% entre 1975 y 1980. De igual forma, fruto de la persecución instalada, aproximadamente el 25% de los académicos de la Universidad de Chile salió de la institución (Brunner, 1986, Errázuriz, 2017).

En octubre de 1973 el general del aire César Ruiz Danyau fue nombrado rector delegado de la Universidad de Chile. Se procedió a la restructuración de la institución con el fin de eliminar unidades, programas, contenidos y personal que las nuevas autoridades consideraban una politización no deseada. En esa línea, en nombre de problemas de convivencia “derivados del sectarismo político, de la prédica del odio y la violencia y de la propia situación política que imperaba en el resto del país” (citado en Errázuriz, 2017), se inició una política de persecución vía sumarios administrativos (Poó, 2016). De igual forma, se eliminaron las siguientes unidades: el Centro de Estudios Socioeconómicos, Centro de Estudios Estadísticos y Matemáticos (CEDEM), Departamento de Lenguas Eslavas, la Unidad de Historia Económica del Departamento de Historia, la Facultad de Economía Política, el Departamento de Administración y Ciencias Sociales (Temuco), el Centro de Estudios Históricos y Filosóficos (Valparaíso), el Servicio de Enfermeras, del Departamento de Especialidades Médicas (Brunner, 1986).

El proceso de contrarreforma también puso su foco en las ciencias sociales. Ellas fueron vistas con desconfianza, tanto por la afiliación política de destacados académicos como por sus agendas de investigación. Como indica Garretón (2005), el primer problema que enfrentaron estas disciplinas fue la persecución de académicos y estudiantes (véase también Gutiérrez, 2023; Verdejo 2023). Después, la pérdida de presupuesto y



cierre de programas. Agendas de investigación como la desarrollada en el CESO, centrada en temas económico-sociales, dejó de tener cabida dentro de la nueva concepción universitaria. Algo similar ocurrió con la sociología, cuyo programa de estudios fue cerrado por las nuevas autoridades universitarias (Garretón, 2005).

La formación de administradores públicos en la Universidad de Chile se había dado, hasta 1973, en un ambiente de pluralismo político. Dentro del cuerpo de docentes existente desde 1955 en adelante, era posible encontrar figuras políticas reconocidamente de izquierda, como Clodomiro Almeyda o Ricardo Lagos, con académicos que distaban de formar parte de esa tradición, como Álvaro Drapkin (Rizzo, 2011). A pesar de no poder ser catalogada como un programa formativo marcadamente de izquierda, la carrera de administración pública se enfrentaba a un escenario incierto. ¿Qué hacer con una profesión que se forjó dentro de un contexto político diverso, con un modelo de relación Estado-sociedad que buscaba ser superado por la dictadura?

En pleno proceso de contrarreforma, surgió un proyecto alternativo, que buscó crear una Facultad de Administración Pública. Dicha iniciativa surgió en el seno de la Facultad de Economía Política antes de su cierre.

La Facultad de Administración Pública

En octubre de 1973, en pleno proceso de restructuración de la Universidad de Chile, la Facultad de Economía Política preparó una propuesta para crear una Facultad de Administración Pública a partir de una serie de unidades existentes en distintas partes de la universidad. El plan planteaba reunir en la nueva facultad al Departamento de Administración Pública, al Departamento de Economía y Planificación y al CEDEM de la Facultad de Economía Política, al Departamento de Ciencias de la Administración Pública y Derecho Administrativo y la carrera de administración pública de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. La planta docente se conformaría por 36 profesores investigadores y 21 investigadores ayudantes de jornada completa, junto a 550 profesores y 350 ayudantes de dedicación parcial. La biblioteca contaría con más 10.000 volúmenes ya en poder de la universidad.

El plan se encuentra contenido en un documento dividido en tres secciones. La primera presenta un análisis respecto a la administración pública como disciplina, su espacio dentro de la universidad y la necesidad de formar funcionarios profesionales. La segunda sección se centra en proponer la estructura de la facultad. La última parte presenta los grados académicos que entregaría esta unidad, junto con fundamentar la demanda existente por profesionales del ámbito de la administración pública (Facultad de Economía Política, 1973).

La creación de la nueva facultad se fundaba en dos premisas. La primera de ellas es el carácter científico del estudio de la administración pública. En este punto, la propuesta se fundaba en el trabajo de Mosher (1958), una de las figuras más relevantes en la institucionalización del master en administración pública como el modelo formativo en Estados Unidos (Perry y Mee, 2023), para quien el estudio científico de la administración pública se constituye en una síntesis basada en la relación de este estudio con otras disciplinas. El documento destaca el carácter instrumental de la administración para las políticas de desarrollo nacional. De igual forma, reconoce una serie de desafíos, indicados, por la ONU, para el desarrollo de la administración pública, como la necesidad de estudiar interdisciplinariamente la administración, la mejora de las capacidades administrativas, el desarrollo de soluciones ajustadas a las realidades nacionales, el apoyo de las técnicas administrativas a la toma de decisiones, la participación en la producción y la adaptación para la interrelación con sistemas administrativos externos (Facultad de Economía Política, 1973).

La segunda premisa era la conveniencia de alojar la formación de profesionales de la administración pública a nivel universitario. En este punto, la propuesta destaca la importancia de la universidad como institución capaz de desarrollar investigación, aportar a la solución de problemas sociales y formar profesionales, en contraste con la capacitación, tarea primordial de la formación promovida desde los gobiernos (Facultad de



Economía Política, 1973). En este punto, la propuesta es concordante con las ideas planteadas diez años antes por Bascuñán Valdés (1963).

La pertinencia de la nueva facultad también fue defendida a la luz de la situación chilena del momento. En octubre de 1973, fecha en la que la propuesta está fechada, la junta militar había nombrado a la comisión Ortuzar. En este punto, la propuesta destacaba la necesidad de contar con profesionales capaces de contribuir a la implementación de “las reformas que se esperan”. Además, el documento recalca la necesidad de suplir la falta de profesionales en el campo administrativo público. Si bien reconocía que no era posible hacer un cálculo de necesidades de profesionales, la propuesta presenta una serie de conjeturas basadas en el tamaño del sector público y tendencias internacionales que permitirían calcular un déficit de 2.100 profesionales. Esta necesidad podría ser satisfecha por la nueva unidad en un plazo de 10 o 15 años, gracias al ingreso de 300 o 400 estudiantes anuales al pregrado de la nueva unidad (Facultad de Economía Política, 1973).

La nueva facultad tendría cuatro departamentos: Administración Pública, Economía y Planificación, Estudios Sociales en Administración Pública y Matemáticas e Informática. El Departamento de Administración Pública fue concebido como una unidad dedicada a la investigación, docencia y extensión en este campo de estudio. Las áreas de desarrollo definidas fueron la administración pública, la contabilidad, las finanzas y la auditoría, además de los recursos humanos. Se pretendía desplegar un trabajo científico centrado en el estudio de teorías y técnicas capaces de contribuir a resolver los problemas propios del aparato administrativo chileno. Para ello, además, se proponía el estudio de la relación de la administración con las esferas políticas, económicas y sociales. Además, se buscaba formar y capacitar a profesionales capaces de desempeñarse en la administración y las empresas públicas (Facultad de Economía Política, 1973).

El Departamento de Economía y Planificación tendría como foco central el desarrollo de la teoría económica, el desarrollo económico, la política fiscal y la planificación. En este punto, se planteaba el objetivo de conocer las leyes del sistema económico, desarrollar teorías e instrumentos en este campo, formar profesionales para el sector público con la capacidad de ofrecer soluciones a los problemas del desarrollo económico y social de Chile (Facultad de Economía Política, 1973). Esta unidad parecía más anclada en el esquema económico propio del Estado de compromiso que en el de la economía de mercado, que primará en la política económica en los años siguientes.

El Departamento de Estudios Sociales en Administración Pública fue concebido como una unidad capaz de apoyar el desarrollo de la administración pública a través del cultivo de las ciencias sociales. En la propuesta no existe una gran claridad respecto a lo que debería hacer esta unidad. Sí es llamativo que algunas de las ciencias sociales que fueron atacadas (Garretón, 2005), aquí encontrarían un espacio de desarrollo acotado:

Las Ciencias Sociales que interactúan en estrecha relación con la Administración Pública, se desarrollarán en este Departamento en su aplicación a los procesos administrativos públicos. Ellas son: Derecho, en sus múltiples relaciones con la Administración; Ciencia Política, especialmente en lo que se refiere a Gobierno comparado, relaciones internacionales y procesos de integración regional; Psicología Social, en cuanto es una disciplina que explora los aspectos conductuales del hombre en las organizaciones públicas y analiza los fenómenos de conducta burocrática, de liderazgo; etc: Sociología, que en su aplicación a la Administración Pública se refiere especialmente a los análisis estructurales de las instituciones o burocracias públicas. Además se puede incluir, Antropología, Historia, etc., todas las cuales proporcionan valiosos aportes al desarrollo de la disciplina, tanto en su aplicación a investigaciones como en el terreno práctico de asistencia técnica, capacitación y complementación de la docencia (Facultad de Economía Política, 1973).

Por último, el Departamento de Matemáticas e Informática buscaría “aportar al desarrollo-científico tecnológico considerando el continuo aumento de complejidad de funciones de carácter científico social de las



organizaciones públicas”. En ese punto, se esperaba desarrollar el uso técnicas cuantitativas, modelos matemáticos y la informática a la gestión de la administración pública (Facultad de Economía Política, 1973).

Siguiendo el modelo de Kerkhoff y Moschopoulos (2024), esta propuesta no significaba un mayor cambio respecto a quién, cuándo y dónde realizar la formación de profesionales para el sector público. Tampoco es claro si significaba un cambio en qué enseñar. Aunque en la propuesta se cambia el título de administrador público por el de ingeniero administrador, con menciones en administración pública, informática y auditoría, la descripción de los departamentos y sus tareas no parecen implicar un quiebre con las principales ideas que sustentaron la creación de la Escuela de Ciencias Políticas y Administrativas en 1954.

La estructura de plan de estudios para obtener el título de ingeniero administrador consideraba un plan común con foco en la administración pública, la economía, las técnicas cuantitativas y las ciencias sociales, tras lo cual se avanzaría en las respectivas especialidades. Este estudio iría acompañado de una licenciatura en administración pública, que se entregaría al octavo semestre (Facultad de Economía Política, 1973). La facultad también desarrollaría la educación técnica y de postgrado. Respecto a la primera, se consideraba un título técnico en cada una de las especialidades, con una duración de seis semestres. Respecto al postgrado, se propuso la creación de un magíster en administración pública de cuatro semestres. Este plan tendría dos líneas distintas: una de carácter académico y otra centrada en formar habilidades profesionales (Facultad de Economía Política, 1973).

En la propuesta es posible encontrar elementos propios del proceso de contrarreforma en curso. El documento pareciera buscar evitar consideraciones políticas sobre la administración pública como fenómeno social, lo que se refleja en la definición de la misma como de carácter instrumental, a partir de formas aceptadas internacionalmente. De igual forma, si bien la nueva facultad proyectaba un espacio para las ciencias sociales, ellas se encontrarían acotadas a agendas de investigaciones específicas, centradas en el estudio de las organizaciones y las estructuras administrativas públicas. Ello, en todo caso, convivía con concepciones económicas propias del período desarrollista. Hasta 1975, dentro de la dictadura convivieron tendencias neoliberales con otras nacionalistas (Valdivia, 2001). En este contexto se entiende que el segundo de los departamentos estuviera dedicado a la economía y diera un lugar central a nociones como desarrollo económico y planificación.

La Facultad de Administración Pública fue solamente una idea. La Facultad de Economía Política fue eliminada. Finalmente, la única unidad considerada en este proyecto que sobrevivió fue la carrera de administración pública. Sin embargo, su derrotero estuvo lejos de una institucionalización disciplinaria que derivara en conformar una facultad. Continuó en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales hasta que dicha unidad volvió a su canon tradicional en 1975, centrado únicamente en los estudios jurídicos. Así, la carrera fue traspasada a la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas y absorbida no por una facultad sino por un departamento: el de Administración (Drapkin, 2006).

Conclusiones

La formación universitaria de administradores públicos en Chile se inició en 1954, con la introducción de la Escuela de Ciencias Políticas y Administrativas en la Universidad de Chile. Como han mostrado otros trabajos, la creación de esta profesión fue fruto tanto de factores internacionales (el impulso del sistema universitario latinoamericano y de la investigación científica en la década de 1950, en un marco de modernización y cooperación internacional), como de dinámicas nacionales (la evolución de estos estudios dentro de la Universidad de Chile y el creciente interés por racionalizar la administración del Estado). Así, se creó un programa centrado en la idea de formar profesionales en un momento en el cual el Estado chileno contaba con una activa participación en las esferas económica y social. La profesionalización del personal público fue



apoyada a través del marco normativo, que promovió la contratación de personas con títulos universitarios, especialmente en administración pública.

Este artículo ha contribuido a la historia de la enseñanza de la administración pública en Chile, de dos formas. Primero, situando la creación y desarrollo de la carrera de administración pública dentro de un contexto mayor: la modernización de los sistemas universitarios. En segundo término, el análisis se nutre de un marco analítico, planteado en la segunda sección, que estudia los programas formativos en función del tipo de relación Estado-sociedad e ideas dominantes sobre el rol del gobierno y los funcionarios públicos. Ello guía el estudio de una experiencia hasta ahora desconocida: la propuesta de crear una Facultad de Administración Pública en la Universidad de Chile. Esta iniciativa se dio en un contexto particular: un mes después del golpe de Estado que derrocó al gobierno de Salvador Allende. En ese momento, se había iniciado el itinerario de transformación institucional impulsado por la junta militar. Este implicaba una reducción del tamaño del Estado y una erradicación de las manifestaciones de izquierda de la vida política y social. La Universidad de Chile vivía los primeros momentos de la contrarreforma.

El anteproyecto que proponía instaurar la Facultad de Administración Pública parece ser un intento de supervivencia de la Facultad de Economía Política. Como se indicó arriba, esta última se conformó en 1972 para agrupar a aquellos académicos de la Facultad de Economía que eran cercanos a la Unidad Popular. La propuesta planteaba unir esa unidad a la carrera de administración pública y el Departamento de Ciencias de la Administración Pública y Derecho Administrativo bajo un proyecto para desarrollar investigación, docencia y extensión para el sector público. El análisis de los fundamentos expresados para justificar tal medida muestra una forma de concebir la administración pública: una disciplina centrada en resolver los problemas administrativos del país, apoyada en otras ciencias auxiliares, y con un foco en la economía, la planificación y la informática. En este punto, el proyecto combina algunos elementos propios del futuro que se avizoraba ya en octubre de 1973 (una reforma institucional mayor en la cual la administración tendría un carácter operativo) con enfoques propios del desarrollismo y radicalizados durante el período de Allende (la planificación económica y el uso de la informática en el sector público).

Como se mostró anteriormente, administración pública fue una carrera que se formó en un contexto particular (Estado desarrollista y promoción de la administración para el desarrollo como paradigma). En un contexto de reducción del tamaño del Estado, no parecía posible avanzar en la conformación de una facultad. De hecho, la tendencia que se vivió durante la dictadura fue de una precarización del status institucional de este estudio. La disciplina salió de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, para sobrevivir dentro del Departamento de Administración de la Universidad de Chile.

El estudio de la administración pública vivirá una nueva etapa a partir de la década de 1990, en un contexto de retorno a la democracia, irrupción del debate en torno a la modernización de la gestión pública y masificación y mercantilización de la educación superior. Estudios posteriores debieran explorar cómo ese nuevo contexto político-institucional enmarcó el desarrollo de la investigación y la docencia en el campo administrativo público.

Referencias

Abarzúa, A. y Rizzo, N. 2010. El temprano desarrollo de la ciencia política en Chile: los intereses en torno de la administración pública como esfera de conocimiento. En Beigel, F. (ed.), *Autonomía y dependencia académica. Universidad e investigación científica en circuito periférico: Chile y Argentina (1950)*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

Agüero, F. 1985. *La reforma en la Universidad de Chile*. Santiago: Ediciones Sur.



Araya, J., Burgos, D. y Ganga, F. 2012. Coincidencias y diferencias de la oferta y la demanda en la formación de directivos públicos: una mirada al caso chileno. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 53, 131-164.

Ávila, A. 1989. Recuerdo de mi maestro Aníbal Bascuñán Valdés, fundador de la escuela chilena de historiadores del derecho. *Anuario de Filosofía Jurídica y Social*, 7, 11-26.

Barría, D y Romero, D. 2024. Breakdown and reform: the Chilean road to the creation of ministries of hygiene and social welfare 1892–1931. *Medical History*, doi:10.1017/mdh.2024.2

Barría, D. 2008. Continuista o Rupturista, Radical o Sencillísima: La Reorganización de Ministerios de 1887 y su Discusión Político-Administrativa. *Historia*, 41(1), 5-42.

— 2009. En busca del mérito. La discusión académica en torno a los empleados públicos en Chile, 1884-1920. *Estudios Ibero-americanos*, 35(2), 148-165.

— 2013. *La autonomía estatal y clase dominante en el siglo XIX chileno: la guerra civil de 1891*. Tesis doctoral, Universiteit Leiden, Países Bajos.

— 2015a. Empleados públicos y clase media, Chile 1880-1920: un análisis exploratorio a partir de cifras oficiales. *Revista de Historia y Geografía*, 32, 77-100.

— 2015b. Contexto histórico de la obra de Hermógenes Pérez de Arce. En Pérez de Arce, H., *El administrador público. Principios generales de administración*. Santiago: INAP.

— 2017. Positivism, evolutionism, and public administration: The work of Valentín Letelier (1886–1917). *Administrative Theory & Praxis*, 39(4), 275-291.

— 2018. Bureaucratization in a Changing Society: Administrative Reforms in Late Nineteenth Century Chile. *International Journal of Public Administration*, 41(7), 562-572.

— 2024. Historia de la administración pública chilena, 1818-2024. En Llorca-Jaña, M. y Miller, R. (Eds.), *Historia Económica de Chile: Más allá del crecimiento*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.

Bascuñán Valdés, A. 1963. *Elementos de ciencia de la administración pública*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.

Beigel, F. 2010a. Introducción. Reflexiones sobre el uso del concepto de campo y acerca de la “elasticidad” de la autonomía en circuitos académicos periféricos. En Beigel, F. (ed.), *Autonomía y dependencia académica. Universidad e investigación científica en circuito periférico: Chile y Argentina (1950)*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

— 2010b. La institucionalización de las ciencias sociales en América Latina: entre la autonomía y la dependencia académica. En Beigel, F. (ed.), *Autonomía y dependencia académica. Universidad e investigación científica en circuito periférico: Chile y Argentina (1950)*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

— 2010c. Desde Santiago. Profesionalización, regionalización y nacionalización de las ciencias sociales. En Beigel, F. (ed.), *Autonomía y dependencia académica. Universidad e investigación científica en circuito periférico: Chile y Argentina (1950)*. Buenos Aires: Editorial Biblos.



Biblioteca del Congreso Nacional, Ley Chile, www.leychile.cl. Universidad de Chile, solicitud de acceso a la información contestada vía oficio UGII 234/2014.

Bice, S. y Coates, H. 2020. Public servants for all places: Competencies, skills, and experiences in a globalized policy environment. En Sullivan, H., Dickinson, H. y Henderson, H. (Eds.), *The Palgrave Handbook of the Public Servant*. Cham: Palgrave Macmillan.

Braga, A. 2020. Is public administration struggling in higher education? Evidence from the United States scenario. *Teaching Public Administration*, 38(3), 284-294.

Brunner, J. J. 1986. *Informe sobre la educación superior en Chile*. Santiago: FLACSO.

Cárdenas, J. 2015. Una historia sepultada: el Centro de Estudios Socioeconómicos de la Universidad de Chile, 1965-1973 (a 50 años de su fundación). *De Raíz Diversa. Revista Especializada en Estudios Latinoamericanos*, 2(extra 3), 121-140.

Didier, N. y Araya, J. P. 2024. Modernización y profesionalización del Estado: Una aproximación desde la administración pública. *Revista de Gestión Pública*, 13(2).

Drapkin, A. 2003. El aporte de don Anibal Bascuñán Valdés al estudio y enseñanza de la administración pública. *Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública*, II(5), 96-104.

— 2006. Reseña histórica sobre los estudios de las ciencias políticas, el gobierno y la administración pública de la Universidad de Chile (1842- 1999). *Documentos de Apoyo Docente*, 8, Departamento de Gobierno y Gestión Pública, Universidad de Chile.

Errázuriz, J. 2017. Intervención y depuración en la Universidad de Chile, 1973-1976. Un cambio radical en el concepto de universidad. *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, <https://doi.org/10.4000/nuevomundo.70688>

Esponda, J. 2013. *Pablo Ramírez: El chileno desconocido*. Santiago: RIL Editores.

Facultad de Economía Política 1973. Anteproyecto Facultad de Administración Pública. Santiago: Facultad de Economía Política, Universidad de Chile.

Fischer, T. M. D. 1984. Administração pública como área de conhecimento e ensino: a trajetória brasileira. *RAE - Revista De Administracao De Empresas*, 24(4), 278-288.

Garretón, M. 2005. Social sciences and society in Chile: institutionalization, breakdown and rebirth. *Social Science Information*, 44(2-3), 359-409.

Gladden, E. 1989. *Una historia de la administración pública* (dos tomos). México: Fondo de Cultura Económica.

Gomes, S., Almeida, L. S. y Lucio, M. L. 2016. A new agenda for teaching public administration and public policy in Brazil: Institutional opportunities and educational reasons. *Teaching Public Administration*, 34(2), 159-177

Guerrero, O. 2012. Aníbal Bascuñán y el pensamiento administrativo hispanoamericano. *Revista de Gestión Pública*, 1(1), 55-68.



- Gutiérrez, C. 2023. Ciencias, golpe de Estado y dictadura en Chile. *Anales de la Universidad de Chile*, (21), 295–320.
- Hajnal, G. 2015. Public administration education in Europe: Continuity or reorientation? *Teaching Public Administration*, 33(2), 95-114.
- Harmer, T. 2013. *El gobierno de Allende y la guerra fría interamericana*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Henríquez, R. 2014. *En estado sólido. Políticas y politización en la construcción estatal en Chile, 1920-1950*. Santiago: Ediciones de la Universidad Católica de Chile.
- Ibáñez, A. 2003. *Herido en el ala. Estado, oligarquías y subdesarrollo. Chile 1924-1960*, Santiago: Biblioteca Americana.
- Kerkhoff, T. y Moschopoulos, D. 2024. Introduction: Histories of education and training for public service. En Kerkhoff, T. y Moschopoulos, D. (Ed.), *The Education and Training of Public Servants Systems and Practices from the Nineteenth Century to the Present*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Kivinen, O. y Poikus, P. 2006. Privileges of *Universitas Magistrorum et Sclarium* and their justification in charters of foundation from the 13th to the 21st centuries. *Higher Education*, 52, 185-213.
- LaPalombara, J. (Ed.). 1963. *Bureaucracy and political development*. Princeton: Princeton University Press.
- Ledezma, H. 2003. Don Hermógenes Pérez de Arce. Primer profesor de administración pública de la Universidad de Chile. *Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública*, I(3), 47-50.
- Li, X., Han, Y. y Kim, P. S. 2018. The development of China's public administration education. *Teaching Public Administration*, 36(2), 163-177.
- Mellafe, R., Rebolledo, A. y Cárdenas, M. 1992. *Historia de la Universidad de Chile*. Santiago: Ediciones de la Universidad de Chile.
- Mosher, F. C. 1958. « In the beginning was the word »: An American comment on the administrative science(s). *International Review of Administrative Sciences*, 24(3), 313-318.
- Nazer, R. 2016. La Corporación de Fomento a la Producción y la modernización económica de Chile: 1939-1970. *Revista de Gestión Pública*, V(2), 283-316.
- Olavarría, M. 2022. *Historia y políticas públicas. Formulación de políticas públicas en la vieja democracia chilena*. Santiago: RIL.
- Palma González, E. y Elgueta, M. 2022. El método activo del seminario en el aprendizaje de la historia del derecho: visión y práctica del chileno don Aníbal Bascuñán Valdés (1905-1988). *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, (44), 581-607
- Perry, J. L. y Mee, E. D. 2022. The evolution of organizational forms for public service education. *Journal of Public Affairs Education*, 28(1), 3–34.



- Pliscoff, C. 2023. Public administration education in Chile: History and the current state-of-the-art. *Journal of Public Affairs Education*, 29(3), 280-297.
- Poó, X. 2017. *La dictadura de los sumarios (1974-1985) Universidad de Chile intervenida*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Quesada, F. 2010. La marea del Pacífico. La fundación Ford en Chile (1963-1973). En Beigel, F. (ed.), *Autonomía y dependencia académica. Universidad e investigación científica en circuito periférico: Chile y Argentina (1950)*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Raadschelders, J. C. N 2011. *Public administration. The interdisciplinary study of government*. Oxford: Oxford University Press.
- Raadschelders, J. C. N. y Rutgers, M. 1996. A history of civil service systems. En Bekke, A. J.L. Perry, J. y Toonen, T. (Eds.), *Civil service systems in comparative perspective*. Bloomington: Indiana University Press.
- Raadschelders, J., Whetsell, T., Dimand, A. M. y Kieninger, K. 2018. *Journal of Public Affairs Education* at 25: Topics, trends, and authors. *Journal of Public Affairs Education*, 25(1), 51-72.
- Rizzo, N. 2011. La formación académica de los profesionales del Estado: la institucionalización de la ciencia política y la administración pública en la Universidad de Chile, entre la Economía y el Derecho (1954-1976). *Espacios Públicos*, 14(31), 227-243.
- Rojas, A. 1987. *La transformación del Estado: la experiencia de la Unidad Popular*. Santiago: Ediciones Documentas.
- Ruiz, A. 2008. Los 120 años de cátedra de derecho administrativo y la huella imborrable de Don Valentín Letelier. En Pantoja, R. (Ed.), *Derecho administrativo: 120 años de cátedra*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- Serrano, S. 1993. *Universidad y nación. Chile en el siglo XIX*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Silva, P. 1988. *Estado, neoliberalismo y política agraria en Chile, 1973-1981*. Amsterdam: CEDLA.
- 2018. *La república virtuosa. Probidad pública y corrupción en Chile*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- 2008. *In the Name of Reason. Technocrats and Politics in Chile*. University Park: Penn State Press.
- Torneo, A. R. 2020. Public administration education in the Philippines 1951-2020: History, challenges, and prospects. *Journal of Public Affairs Education*, 26(2), 127-149.
- Van der Meer F. M., Kerkhoff A.D.N. y van Osch, D. 2015. Raising civil servants: The Dutch system and practice of educating and training civil servants (1814-2015). Vienna, Austria: IIAS Administrative History study group meeting.
- Verdejo, N. 2023. Tres silencios dentro de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile bajo la dictadura de Pinochet. *Anales de Arquitectura UC*, 6, 216-220.
- Warner, S. A. y Brown, P. R. 2024. Seventy five years of public administration teaching and learning in *Public Administration and Development*: Looking back and looking forward. *Public Administration and Development*, 1-11.