

REVISTA

ENFOQUES

CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Vol. VIII • Número 12 • 2010

ISSN: 0718-0241

Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública • Universidad Central de Chile

12



UNIVERSIDAD
CENTRAL

INDEPENDENCIA • PLURALISMO • INNOVACION

THINK TANKS EN CHILE: *Estilos y prácticas tecnocráticas en la formación de políticas*¹

Think tanks in Chile: styles and technocratic practices in the implementation of Policies

Marco MORENO²

Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública

Universidad Central de Chile

✉marco.moreno@vtr.net

Vol. VIII N° 12, 2010, 103-125

Fecha de recepción: 9 de marzo de 2010

Fecha de aceptación y versión final: 21 de junio de 2010

RESUMEN: Durante mucho tiempo los enfoques tecnócratas han tendido a ignorar los pasos críticos del proceso de diseño, negociación, aprobación y aplicación de las políticas públicas. La persistencia de estos estilos y prácticas parecen estar muy profundamente instalados no solo en el Estado chileno, sino que también en los actores y en los mecanismos de difusión de ideas de políticas entre los cuales destacan los *think tanks*. Lo anterior podría contribuir a profundizar la contradicción entre una oferta de mayor apertura en el proceso de formación de políticas versus una suerte de “voluntad real” de actores relevantes que resiste los intentos por diseñar las políticas desde un enfoque de “abajo hacia arriba”. El objetivo de este trabajo se centra en revisar y discutir de modo preliminar el peso del componente tecnocrático en los estilos y

1 Una primera versión de este trabajo fue presentando en el Congreso LASA 2009 en Río de Janeiro (11-14 de junio de 2009). Agradezco los valiosos comentarios a esa primera versión de Patrio Silva, Director del Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Leiden, Holanda.

2 Ph.D. por la Universidad de Leiden (Holanda) y Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Central de Chile.

prácticas de trabajo de los think tanks locales que parece estar resultando contradictoria respecto de la estrategia de apertura del ciclo de política.

Palabras clave: políticas públicas, think tanks, tecnocracia.

ABSTRACT: For a long time, the technocratic focuses have tended to ignore the critical steps of the design process, negotiation, approval and application of public policies. These styles and practices seem to be deeply set up not only in the Chilean State but also in the actors and the mechanisms used to spread political ideas where these think tanks stand out. This fact might contribute to deepen the contradiction between offers of a wider opening in the process of implementing policies versus a kind of “real will” from the relevant actors who resist the attempts of designing policies from “bottom to top”. The aim of this work is to present a preliminary discussion about the influence of the technocratic component in the styles and practices of the local think tanks which seem to be controversial concerning the strategy of opening the political cycle.

Keywords: public policies, think tanks, technocracy.

I. Introducción

En un hecho en el que parece haber acuerdo es que en los últimos años se ha operado en Chile un proceso tendiente a abrir la formación de las políticas públicas al conjunto de los actores involucrados en dicho proceso. Ciertamente, este carece todavía de profundidad y densidad, pero está dando cuenta de manera inequívoca de un conjunto de nuevos entendimientos acerca del desarrollo y sus complejidades.

Lo anterior es el resultado de varios factores. De una parte la voluntad declarada de los gobiernos por abrir el ciclo de políticas. De otra, los nuevos enfoques acerca de cómo gestionar el desarrollo y, las demandas de nuevo cuño centradas no solo en la entrega de servicios eficientes sino en cómo garantizar derechos vinculados a la provisión de esos servicios y de las políticas públicas de modo más general. También es posible consignar la búsqueda de espacios no tradicionales de deliberación ciudadana en relación con el ciclo de las políticas.

A la base de lo anterior parece estar la idea acerca de que debemos analizar las políticas públicas más allá del solo contenido de las mismas, prestando atención

también a los procesos políticos que les dan forma, las ponen en práctica y las mantienen vigentes en el tiempo.³

Desde esta perspectiva la calidad de una política no se juega solo en los contenidos ni el tipo de ésta, sino que también en su proceso de formación. Este enfoque obliga a abrir el análisis de las políticas a todo el ciclo. Lo anterior supone tener en cuenta tanto a los organismos que formalmente están llamados a participar en dicho proceso como también a los demás actores que —formal o informalmente— inciden en él. Importa entonces tener en cuenta la capacidad de influencia; de relaciones y alianzas; pero también de las propuestas y escenarios desde los cuales es posible que estos intervengan. (Stein, 2006)

Sin embargo, aún carecemos de estudios en profundidad que ayuden a este propósito. Paradójicamente conocemos poco acerca de este proceso. Se precisa no solo descripciones más acabadas del mismo sino que también conocer de mejor forma cómo es que los actores inciden en él. Lo anterior implica también explicar el proceso y las respuestas de las medidas de políticas a partir de vincular los intereses, las racionalidades y las estrategias de los actores involucrados en tales procesos.

En el caso de Chile, si bien es cierto el proceso de formación de políticas públicas ha sido caracterizado por su alto grado de institucionalización (Stein, 2006) es posible afirmar también que dichos mecanismos institucionales son sorteados cuando no remplazados por un conjunto de prácticas (PNUD, 2009) y de redes informales y circuitos extra institucionales (Cortés-Terzi, 2001) en los cuales en definitiva se interpretan, adaptan y toman las decisiones relevantes del país en materia de políticas públicas.

Junto con lo anterior —y al alero de los estilos y prácticas instaladas en la gestión de los asuntos públicos— debemos reconocer que se han ido incorporando al proceso de formulación de las políticas importantes nodos. Además del gabinete, la tecnoburocracia y el escaso margen de influencia que aún conservan los partidos políticos, los *think tanks* parecen tener hoy un lugar importante aunque todavía poco claro y preciso en relación con los mecanismos de influencia y relaciones que utilizan para incidir en la agenda y en las medidas de políticas.

Ciertamente, lo esperable sería que estos actores estuviesen alineados con el nuevo discurso de horizontalidad de formación de las políticas. Sin embargo, es necesario sincerar lo complejo que está resultando instalar este enfoque. Lo que más bien se evidencia es una tensión entre una suerte de “voluntad declarada” y la “voluntad real” de los estilos gerenciales de la tecnocracia tanto en el gobierno como en los actores y mecanismos de transferencias de ideas para hacer efectiva la apertura del ciclo de políticas.

Lo anterior adquiere significado cuando se constata que la garantía más importante de que un proceso de cambio —en este caso una nueva manera de hacer

3 Estas preocupaciones son coincidentes con las estudiadas por Stein et al. 2006 en la línea de privilegiar el análisis de las instituciones y los procesos de elaboración de políticas, más que solo los contenidos específicos de las mismas.

las políticas— sea llevado a cabo, es la “voluntad declarada” de impulsarlo; esta “voluntad declarada” no debiera diferenciarse significativamente de la “voluntad real” del gobierno —su principal promotor— y de los otros actores involucrados en su articulación entre los cuales destacan los *think tanks*.

La existencia de “voluntad real” en el gobierno debiera ser un indicio suficientemente fuerte de que esa voluntad también existirá en la alta burocracia encargada de su diseño e implementación y que ésta permeara a los otros actores que coadyuvan en la difusión de ideas y en la agenda de reforma del Estado.

En el caso de los *think tanks* la voluntad declarada de abrir el ciclo de formación de políticas en el marco de sus propias prácticas de trabajo parece estrellarse con una suerte de voluntad real que se expresa en la renuente disposición a implementar cambios en la dirección declarada. Lo que parece observarse son prácticas y estilos de trabajo que privilegian el aislamiento por sobre la búsqueda de mecanismos que posibiliten el diálogo deliberativo de los actores involucrados en el proceso de formación de las políticas.

En esta intersección es en la que se intentará posicionar este trabajo. El objetivo es discutir de manera exploratoria el peso del componente tecnocrático en los estilos y prácticas de trabajo en relación con la apertura del ciclo de políticas de las redes de profesionales y especialistas de políticas públicas que sustentan los *think tanks* locales.

El trabajo se estructura en cuatro partes. La primera aporta algunos elementos para la caracterización del rol de los *think tanks* en tanto actores de la difusión de ideas y opciones de políticas. En la segunda se da cuenta del peso del pensamiento lineal y de la tecnocracia en el modelo chileno. La tercera describe los elementos de la actual apertura del ciclo de políticas. En la última parte se caracterizan de modo exploratorio algunas prácticas y estilos de trabajos de los *think tanks* en relación con el proceso de formación de políticas.

II. Definiendo los think tanks

Un actor de creciente importancia en relación con el proceso de formación de políticas son los *think tanks*. No obstante existir consenso acerca de su rol en este proceso no parece haber el mismo acuerdo en relación con la definición acerca de los mismos.⁴ Algunos autores destacan el lado académico formal de su definición (Weaver, 1989). Otros, comparten la idea que lo que vincula a estos centros es su carácter autónomo, no gubernamentales, sin fines de lucro y cuyo

4 Una breve revisión de la literatura sobre el tema muestra cómo varios autores han intentado acercarse a una definición de think tanks. Castillo (2002) los asocia con organizaciones formadas por intelectuales y analistas diversos que reciben contratos o encargos para analizar ideas y proyectos, y proponer formas de aplicación a las diferentes actividades gubernamentales y/o industriales. Gaffney (1991) plantea que son estructuras con fines políticos e informadas intelectualmente con la intención de acceder a las decisiones gubernamentales. Para Hames y Feasy (1994) constituyen instituciones de investigación en políticas públicas, sin ánimo de lucro y con una considerable autonomía organizativa. Finalmente, para Smith (1991) corresponden a grupos privados de investigación sin ánimo de lucro.

objetivo principal se vincula a la incidencia en temas de políticas públicas (Stone, 1996; Abelson, 2002). Finalmente, para varios los elementos que comparten estos centros son los que se relacionan con unos saberes técnico y profesional (Castillo, 2002; Gaffney, 1991; Hames y Feasey, 1994; Smith, 1991).

La observación empírica tampoco ayuda a su conceptualización. Una mirada a algunos centros que hoy existen en Chile da cuenta de una diversidad de envergaduras, estructuras, áreas políticas de análisis y significación política de los mismos.⁵ Algunos muestran más claramente una motivación política e ideológica. Otros en tanto tienen un perfil más académico, mientras que otros parecen más comprometidos con la defensa y la fuerza de las ideas.

La especialización constituye otro intento de criterio de definición. Así encontramos *think tanks* en temas de medio ambiente, política de defensa, relaciones internacionales y el amplio mundo de las políticas públicas. Por último, otros hacen un uso más intensivo de la virtualidad en tanto que otros apuestan desde un formato más tradicional de presencialidad (Uña, Cogliandro y Labaqui, 2004).

De este modo, aunque todavía no existe pleno acuerdo entre la comunidad de investigadores sobre la naturaleza de un *think tanks* y consiguientemente sobre una definición, si pueden señalarse dos elementos centrales: en primer término, los *think tanks* centran sus actividades en investigación sobre cuestiones económicas y de políticas públicas, con el objeto de ayudar a que los asuntos públicos se gobiernen de la manera más eficaz posible (Camou, 1997). En principio tratan de mantener una cierta independencia orgánica e ideológica, compatible con la adscripción a una determinada corriente política o grupo social. En este aspecto existe una excepción, que son los denominados *think tanks* de partido (Bair y Bakvis, 2001).

Una última característica es que se trata de centros de investigación que intentan servir de puente entre la comunidad académica y la administración pública. Desarrollan una investigación operativa a medio camino entre el trabajo de fondo y a largo plazo de las universidades y la gestión cotidiana del aparato gubernamental. Algunos autores han señalado que los *think tanks* son una suerte de research brokers, que ponen en contacto los resultados de la investigación con las necesidades de políticas públicas (Abelson, 2004).

A falta de un criterio más acotado, en este trabajo adoptaremos una definición que aunque amplia permita incluir a organizaciones que estén activamente involucradas en al menos una fase del proceso de formulación de políticas. De este modo, siguiendo a Uña (2004) definiremos *think tanks* como aquellas instituciones de investigación no gubernamentales y organizaciones privadas, todas ellas sin fines de lucro, orientadas a la investigación en temas públicos y/o promoción de

5 Para los efectos de este trabajo se analizan aquellos centros susceptibles de adscribir a la clasificación que se desarrolla en el segundo apartado. En especial y solo de forma exploratoria se hará referencia al Instituto Libertad y Desarrollo, al Centro de Estudios Públicos y al ex Instituto de Políticas Públicas Expansiva-UDP.

políticas públicas con el fin de influir sobre su proceso de formulación e implementación.

Al igual que ocurre con la dificultad para definir los *think tanks*, la discusión acerca de su origen y su desarrollo es también controvercial. La expresión *think tanks* apareció a partir de la segunda guerra mundial asociándose a las organizaciones de investigación militar o instancias donde se diseñaban estrategias militares. Se consolidó durante la posguerra especialmente y tendrán un intenso desarrollo especialmente en Estados Unidos y Europa.⁶

En América Latina, si seguimos a Belletini (2005), este tipo de centros aparecen en la década de los 1970. En los países del Cono Sur su origen se vincula a la expulsión desde las universidades de investigadores y académicos por parte de las dictaduras militares.⁷ En otros países los *think tanks* surgen en alianza entre el sector privado y académicos interesados en establecer centros de investigación y diseño de políticas públicas independiente, del Estado y universidades⁸ (Sherwood Truit, 2000). A partir de los 1990 se produjo un incremento significativo del número de *think tanks* en la región (Belletini, 2005). Este periodo coincidirá también con una mayor vinculación temática y de trabajo con el proceso de políticas públicas.

II.1 Una aproximación a los *think tanks* en Chile

El surgimiento y expansión de los *think tanks* en Chile es un fenómeno aún poco investigado. Se carece de estudios que aporten datos acerca de su real influencia.⁹ En especial y en relación con las políticas públicas sabemos poco acerca de cómo estos inciden en las diversas etapas del ciclo de política, particularmente en las que se refieren a la determinación de problemas y su incorporación en la agenda.¹⁰

Esta falta de conocimiento contrasta con la certeza acerca de la importancia que se le asigna en relación con el proceso de formación de las políticas. Siguiendo una trayectoria similar al resto de la región será a fines de la década de los 1970 donde estos adquieran características que los diferenciaran institucionalmente. En estos años se comienza a instalar una nueva cultura institucional que vinculará a

6 Para una visión internacional del fenómeno, cfr. McGann, J.C y Weaver, R.K. (eds.) (2000). *Think tanks & civil societies: catalysts for ideas and action*. New Brunswick: Transactions.

7 Tal es el caso de CEBRAP en Brasil y CIEPLAN en Chile.

8 Por ejemplo de FEDESARROLLO en Colombia.

9 Destacable es el trabajo de Manuel Gárate sobre "Think tanks y centros de estudios. Los nuevos mecanismos de influencia política en Chile post-autoritario. Presentación realizada en el marco del Coloquio Internacional "¿Chile, de país modelado a país modelo?" realizado en la Biblioteca de Santiago de Chile entre el 5 y 6 de septiembre del 2007.

10 Más recientemente el trabajo de Cociña y Toro (2009) "Los think tanks y su rol en la arena política chilena" ofrece un acercamiento a la percepción acerca de estos centros en los escenarios ejecutivo, legislativo y electoral en el actual proceso democrático.

los centros de pensamiento con la acción política.¹¹ El surgimiento de los *think tanks* en esta etapa se asocia a la conformación de espacios alternativos destinados a albergar a intelectuales, académicos e investigadores expulsados o marginados de las aulas universitarias durante la dictadura militar. Buena parte de su quehacer se centrará en tratar de buscar explicaciones a los cambios acaecidos en el país. Principalmente concentrarán su reflexión en las razones del quiebre democrático y especialmente sobre los caminos y alternativas para la recuperación de la democracia.

Tras el retorno a la democracia en 1990 y en el marco del proceso de transición, jugarán un rol de catalizadores de consenso.¹² A partir de entonces (re) orientarán su acción hacia la promoción de ideas e innovación pública y sobre todo de la agenda sobre reformas del Estado.

Estos años coinciden también con el desplazamiento hacia nichos no tradicionales de acción, lo que se verá favorecido por tres circunstancias concomitantes. En primer lugar la pérdida de protagonismo de los partidos políticos en tanto plataformas programáticas. En segundo término, como resultado de la debilidad de la capacidad del legislativo frente al ejecutivo para generar y proponer políticas lo que llevará a los parlamentarios a buscar en los *think tanks* apoyo y asesoría.¹³ Por último, es preciso destacar la relación simbiótica que se produce entre gobierno, tecnocracia y *think tanks*.

La existencia de estos vasos comunicantes será posible porque muchos de los tecnócratas instalados en el gobierno, responsables del diseño e implementación de las políticas, provendrán de los *think tanks* surgidos durante de la dictadura y potenciados durante la transición democrática. Se da a partir de entonces un tránsito de personas, pero más importante todavía, de ideas que servirá de piso al modelo gerencial tecnocrático instalado en el Estado y que se expresará en una nueva modalidad de acción pública encarnada en sujetos portadores de una cultura renovada destinada a remplazar las viejas prácticas burocráticas intermediadas por la política (Moreno, 2006).

Se observa a partir de entonces un deliberado intento por diferenciarse de los modos de gestión pública en el pasado y que se expresan en que un número creciente de decisiones de política se apoyan ahora en el conocimiento experto y

11 Con anterioridad a estos años ya existen centros de pensamiento prestigiosos como la FLACSO creada en 1957, pero sus características actuales es posible pesquisarlas en los que surgen en los 80.

12 Belletini (2006) destaca el rol jugado por el CED (Centro de Estudios del Desarrollo) y FLACSO que proveyeron de espacios al conjunto de la oposición al régimen militar para articular la discusión acerca de cómo enfrentar el desafío del proceso de transición antes y después de la derrota de Pinochet en las urnas en 1989 y 1999.

13 Si bien es cierto la Biblioteca del Congreso Nacional tiene entre sus funciones proveer de insumos a los legisladores estos cada vez más están recurriendo a los centros de pensamiento en busca de argumentos técnicos que contribuyan a la discusión parlamentaria de propuestas de política pública que diseña el ejecutivo. Por esta vía muchos centros —especialmente los vinculados a partidos— encuentran una fuente de recursos ya que los parlamentarios destinan parte de los fondos que les son asignados para asesoría a los *think tanks* de partido.

en las directrices elaboradas por los técnicos. Lo novedoso es precisamente cómo actores sin autoridad formal disponen hoy de un margen de maniobra que les permite presentar ideas y generar propuestas de reforma que les sería política e institucionalmente difíciles si no imposible, a los actores políticos tradicionales y que en la mayoría de las veces opera bajo una lógica de transferencia coercitiva.

La expansión de los *think tanks*, la variedad de temáticas que abordan, así como sus distintas modalidades de organización y financiamiento dificultan cualquier intento con fines comparativos. De este modo no parece haber un criterio único para intentar una tipología acerca de los mismos.

Dado que la agenda de los *think tanks* se focaliza en incidir en el proceso de las políticas para contribuir a su mejora y que su cliente principal son los tomadores de decisiones —sean estos políticos o funcionarios—, resulta importante identificar la orientación ideológica de los mismos. Ciertamente, más allá del discurso de neutralidad, objetividad e independencia no cabe duda que estos representan intereses y tendencias que incidirán en su oferta de propuestas y también en las acciones que estos desarrollen.

Lo cierto es que tanto para apoyar, reevaluar o criticar las reformas y procesos estos centros se han constituido en referentes ideológicos de los distintos sectores del espectro político; a veces de forma directa, otras tangencialmente.

Tampoco podemos desconocer que los *think tanks* al ser organizaciones fundadas básicamente por importantes fundaciones o con importante influencia empresaria harán que los resultados de las investigaciones de los expertos así como sus líneas de prescripción sean condicionados por la ideología de sus fundadores.

Gárate (2007) plantea que es posible identificar tres tipos de centros agrupados a partir de sus intereses y tendencias, los que pueden ubicarse dentro de un eje ideológico que en muchos casos tiene correlato con una vinculación partidaria.

El elemento vinculante entre todas estaría dado por su adscripción al modelo “democracia-mercado”, constituyendo sus propuestas reformas o mejoras al mismo.¹⁴ Con base en este criterio es posible distinguir los siguientes tipos:

Conservadores: Se incluyen aquí quienes se definen como conservadores varloricos siendo liberales en lo económico. Son centros de estudios vinculados a la derecha chilena; algunos de ellos de forma explícita, otros de forma indirecta. Se estructuran en gran medida en torno al discurso amparado en el libre mercado y la desregulación.

Liberales socialcristianos: Se incluyen aquí instituciones cercanas a la democracia cristiana y a técnicos liberales de la Concertación de Partidos por la Democracia.

Liberales progresistas: Están vinculados al ala progresista del país y son liberales Pro-Estado, es decir, están a favor de una mayor regulación del Estado. Es necesario

14 Aquí seguimos el trabajo de Manuel Gárate “*Think tanks* y centros de estudio. Los nuevos mecanismos de influencia en el Chile post-autoritario”. En su clasificación el autor no incluye a aquellas organizaciones ligadas a lo que se denomina en Chile como “izquierda extraparlamentaria” ya que más que influir en la toma de decisiones sus propuestas buscan el cambio del modelo “democracia mercado”.

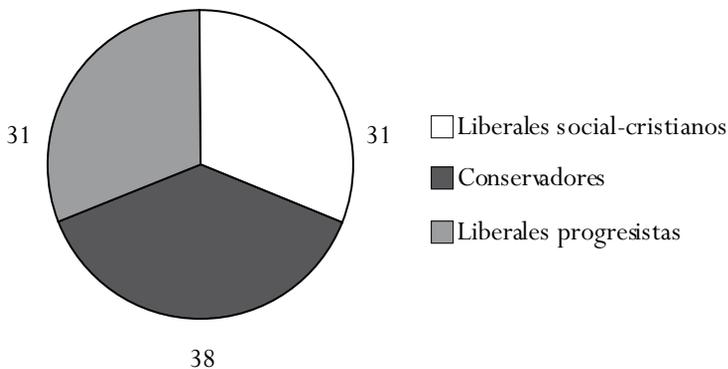
distinguir entre socialdemócratas, más partidarios de una mayor intervención estatal, y liberales laicos de amplio espectro.

FIGURA 1: CENTROS DE PENSAMIENTO SEGÚN ADSCRIPCIÓN VALÓRICA

Conservadores	Liberales social-cristianos	Liberales progresistas
Centro de Estudios Públicos CEP	Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN)	Fundación Chile 21
Instituto Libertad y Desarrollo LYD	Fundación Justicia y Democracia	Instituto de Políticas Públicas Expansiva-UIDP
Instituto Libertad	Centro de Estudios del Desarrollo CED	Corporación Proyecta América
Fundación Jaime Guzmán	Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea CERC	Centro de Estudios Sociales AVANCE
Fundación Paz Ciudadana	Instituto Jorge Ahumada	Instituto Igualdad
Fundación Futuro	Fundación FREI	Fundación Democracia y Desarrollo

Fuente: Gárate, M. (2007)

FIGURA 2: CENTROS DE PENSAMIENTO SEGÚN ADSCRIPCIÓN VALÓRICA (PORCENTAJE)



Fuente: datos web institucionales

La tipología muestra un mayor porcentaje de centros de pensamientos conservadores. La explicación tiene ver con que son estos los que tienen una trayectoria de más data —la mayoría de ellos fueron fundados en los 1980— y cuentan con financiamiento más regular lo que ha permitido su sostenibilidad. Este

sigue siendo uno punto controversial ya que existe escasa información acerca de montos y formas de financiamiento de los centros. Al ser instituciones privadas sin fines de lucro no están obligadas a hacer públicos sus balances y por tanto la información disponible es la que están dispuestas a proporcionar. Este factor tiende sobre el conjunto de estas instituciones un manto de dudas acerca de su declarada independencia.

Otro elemento interesante de consignar es el que tiene relación con los cambios operados en el escenario de los *think tanks* locales. Centros que dictaban la pauta de ideas y del debate en el desarrollo de las políticas en el pasado ahora han perdido fuerza, como es el caso de de Cieplan o Chile 21. En una encuesta acerca de los *think tanks* más influyentes en Chile¹⁵ los entrevistados señalaban que los primeros lugares los ocupaban el Instituto Libertad y Desarrollo (44%), el Centro de Estudios Públicos (29%) y la Corporación Expansiva (12%). En posiciones más rezagadas se ubicaron Chile 21, el Instituto Libertad, Cieplan, Projectamerica y el Centro de Estudios del Desarrollo con votaciones que no pasaron el 3% de los consultados.¹⁶

Lo cierto es que más allá de las diferencias que pueda haber entre los centros es posible afirmar que un elemento común a todos es que su esfuerzo principal se orienta a la élite que participa de la toma de decisiones pública, generalmente vinculado al Estado, al gobierno y/o los partidos políticos. Lo anterior se sustenta en la idea de que a pesar de los avances institucionales operados en Chile existe todavía un espacio de elitización transversalizada marcado por la opacidad de los procesos de formación de las políticas.

III. Pensamiento lineal y la razón tecnocrática en la formación de políticas

En sus estilos y prácticas de trabajo los *think tanks* comparten muchas características con los grupos tecnocráticos que se instalaron durante los 1990 en la conducción de los asuntos públicos en Chile¹⁷. En estricto rigor este no es un fenómeno completamente nuevo sino que responde a una suerte de reemergencia

15 Se entiende por influencia aquel que pesa más en el diseño de las políticas públicas, en la discusión de las leyes, en la generación de ideas y en la interlocución con los poderes del Estado.

16 El estudio fue realizado por la Revista Qué Pasa el año 2007. Fueron consultados 100 líderes de opinión de distintos sectores acerca de cuál era el centro más influyente en el país. Revista Qué Pasa # 1980 año XXXVI, 2 de noviembre 2007.

17 Patricio Silva publicó recientemente un acabado estudio acerca de la tecnocracia en Chile que remonta su origen a la década de los 1940 y dentro de cuya evolución destacan los hitos de los ingenieros del desarrollo “hacia dentro”, los *Chicago Boys* y de la tecnocracia concertacionista. Al respecto ver: *In the Name of Reason. Technocrats and politics in Chile*. The Pennsylvania State University Press, 2009.

tecnocrática que se plasma en el surgimiento de una nueva modalidad de tecnoburocracia.¹⁸

A la base de lo anterior está la idea acerca que la legitimidad profesional resurge cuando las personas acceden a subordinarse a la autoridad de los expertos dadas las nuevas complejidades que se presentan y sobre todo por la convicción acerca de una cierta facticidad de los procesos sociales que hace ver a la deliberación política como poco efectiva para enfrentar los nuevos problemas.

Aunque la obsesión eficientista por productos y resultados no constituye un patrimonio único o exclusivo de este grupo, reeditar sus resultados ahora en democracia constituirá un desafío para los nuevos tecnócratas.

Otros factores que favorecieron el ascenso de los tecnócratas tienen que ver con: i) la influencia de las instituciones internacionales expresados en las demandas de la globalización, pero también el peso de los organismos bilaterales y multilaterales (FMI, Banco Mundial, BID) en términos de legitimación y consolidación de las posiciones tecnócratas; ii) los círculos empresariales y extrainstitucionales; iii) los partidos políticos, y iv) grupos afines. Desde luego no es posible descartar el factor de continuidad ya que el influjo de lo hecho por los “Chicago Boys” sin duda estará presente. Debemos agregar al listado otras más difusas como el cansancio frente a los excesos de la política y eventos traumáticos del pasado reciente que revaloran la legitimidad profesional como contrapeso al exceso de la legitimidad política (Moreno, 2006).

Paradójicamente un factor de tanta o mayor importancia en relación con el proceso descrito ha sido lo debilitado en la actualidad de las fuerzas que tradicionalmente resistieron la tecnocracia tales como los partidos de izquierda, los movimientos estudiantiles, las organizaciones sindicales y gremiales, etc. (Silva, 1997 y 2003). Pero sin duda lo que más parece haber influido en este proceso ha sido el intento unilateral de apostar por estrategias de eficiencia en las decisiones de políticas públicas en el convencimiento de que un tratamiento técnico hará a estas herramientas más efectivas para el combate contra la pobreza, superar la inequidad y enfrentar de mejor forma los temas del subdesarrollo.

Junto a lo anterior el ascenso tecnocrático se ha visto favorecido en Chile por la persistencia en los últimos años de lo que podría denominarse el pensamiento lineal, jerárquico y tecnocrático. El pensamiento lineal según el Informe de Desarrollo Humano (2009) define las dinámicas de la vida social como el resultado de relaciones de causa y efecto relativamente constantes, delimitables y reconocibles. Desde esta perspectiva, si se conocen esas relaciones se podrán modificar sus resultados mediante intervenciones que tendrán un efecto predecible, directa y proporcionalmente vinculado a estas. Sólo bastaría un buen conocimiento de la realidad, decisión y recursos para que la realidad se amolde a la intención de los

18 Como señala Silva (1991) cuando algunos expertos ocuparon cargos de importancia en el gobierno de Salvador Allende (1970-1973), el discurso y la retórica imperante, marcadamente antitecnócrata, hará que su papel sea atenuado cuando no bloqueado. Solo será con la llegada del régimen militar que será considerado como una virtud el hecho de que el gobierno estuviera dirigido por especialistas.

programadores. Tales características determinan el carácter centralista y tecnocrático de este enfoque.¹⁹

Este enfoque unidimensional lineal configura una imagen de la sociedad, de sus cambios y de las formas de acción de sus miembros. Como lo señala el informe del PNUD (2009:41), esta representación es expresión y soporte de la imagen fuertemente arraigada en Chile de que son las elites, estatales y empresariales, las que definen por vía de autoridad y de manera relativamente autónoma y voluntarista las dinámicas de la sociedad y precisamente a quienes se dirigen los esfuerzos de los *think tanks*.

Ambas corrientes convergen y potencian el llamado “modelo chileno”.²⁰ El factor bisagra será la tecnoburocracia concertacionista que dará garantías tanto a los padres como a los herederos del modelo de su continuidad. Bajo este rótulo se ubica tanto a los operadores de la transición política a la democracia, desde 1988 en adelante, como a los principales técnicos convocados a blindar bajo el precepto de gobernabilidad las administraciones de Aylwin, Frei, Lagos y Bachelet. Estos mostrarán en sus prácticas y estilos de trabajo un progresivo desplazamiento desde la legitimidad política a la legitimidad técnica.²¹ A partir de entonces irrumpe con fuerza –y casi sin contrapesos hasta ahora– el predominio tecnócrata.²²

Estos planteamientos se integran en el trazado de un nuevo modelo de gestión del Estado orientado por el paradigma de la “nueva “gerencia pública””.²³ Se trata de una modalidad de acción, que se encarna en un conjunto de sujetos portadores de una cultura gerencial renovada que busca desmarcarse de las prácticas de gestión del pasado identificadas como ineficientes e ineficaces, dominadas por lógicas clientelares que mostraban baja o nula capacidad de respuesta a las necesidades de los ciudadanos.

Más allá de la discusión sobre el peso del componente tecnocrático en el modelo chileno, no cabe duda que la legitimidad técnica ha ganado espacio y ha logrado desplazar e imponerse a la legitimidad política. Como lo confirma Silva (1991, 2009), los expertos modernos asentados en los gobiernos de la coalición oficialista muestran claramente que la tecnocracia ha logrado ser legitimada con

19 Para más ver la parte 1, capítulo 2 del Informe sobre Desarrollo Humano en Chile, 2009, “La manera de hacer las cosas”.

20 Estado pequeño, empresariado competitivo, reglas del juego estables y disciplina social.

21 Ver Silva (2009), especialmente el capítulo 6: The emergence of a technocratic democracy, pp. 173-217.

22 Una acertada caracterización del tecnócrata es la que entregan Centeno y Silva (1996), al señalar que constituyen un grupo cuya autoridad reside en el conocimiento y en la capacidad de aplicarlo a los más diversos campos de la actividad humana. Dado que la elección de sus miembros se afina en un terreno neutral, en el saber hacer –en la habilidad técnica–, su poder trasciende los tipos de organización política y social del mundo moderno. Así, lo que básicamente los distingue del resto de otros actores son sus credenciales profesionales, de allí su reclamo de autoridad des-cansa en su especialización, es decir, en una suerte de legitimidad profesional que va más allá de la legitimidad política.

23 Mucha influencia en este proceso y en las medidas de política, pero sobre todo convicciones de los nuevos cuadros técnicos del gobierno tendrá las ideas desarrolladas en torno al paradigma del “New Public Management”.

éxito en el país, sobre todo a partir de un discurso modernizante que muestra las virtudes del modelo pero que invisibiliza sus muchas limitaciones. En los últimos años, sin embargo, un conjunto de sonados fracasos en la implementación de algunas políticas públicas ha comenzado a colocar en un serio entredicho la legitimidad de la tecnocracia gubernamental.

IV. Abriendo el ciclo de las políticas

Un progresivo cuestionamiento a la hegemonía de las lógicas tecnocráticas en la gestión de los asuntos públicos se ha comenzado a insinuar en los últimos años, posibilitando con ello, el surgimiento de una visión más bien crítica acerca del modo de hacer las cosas y de manera especial en relación con el proceso de diseño y puesta en marcha de las políticas públicas.²⁴

La imposibilidad de seguir transitando efectivamente hacia el desarrollo tiene que ver con que los problemas que se requiere abordar ahora además de distintos y complejos están demandando por parte de los actores soluciones de nuevo tipo. Se trata de escenario y desafíos distintos. Como lo sostiene el PNUD (2009), la conjunción de estos cambios parece asemejarse más a saltos de escala que a una lógica de continuidad lineal de los procesos sociales. Lo anterior implica problemas de nueva escala. Lo que antes no aparecía como problema, hoy emerge como desafíos múltiples.

Pero el salto de escala implica también la necesidad de modificar las perspectivas desde las que se analizan los problemas, así como los instrumentos a través de los cuales se pretende intervenir. El cambio de escala implica además una manera distinta de realizar el ejercicio de la acción pública ya que este alcanza al modo en que la ciudadanía evalúa y juzga las iniciativas de política pública. El nuevo enfoque plantea que la eficacia de las medidas de política dependerá de diagnosticar adecuadamente las nuevas demandas —cuyo núcleo problemático radica precisamente en la organización de relaciones entre actores— y consecuentemente, de la manera en que se debatan, aprueben y ejecuten las respuestas en clave de políticas públicas.

Dos hechos han contribuido a este enfoque. Desde su administración el ex Presidente Lagos (2000-2006) quiso imponer un estilo de gobierno en donde las políticas públicas ocuparan un rol fundamental. Sostuvo que un país tan globalizado como Chile con lo que compete en el mundo es con la calidad de sus políticas.

24 La parte III del Informe sobre Desarrollo Humano explora precisamente cómo un conjunto de innovaciones institucionales de política pública que apuntan en la dirección de instalar lógicas de derechos y de calidad se enfrentan en su traducción y operacionalización con un conjunto de acciones inerciales o lógicas tradicionales que presionan a los actores e impactan sobre las “reglas del juego” en el proceso de implementación de dichas innovaciones. De este modo, considerar el problema de la implementación como una cuestión meramente técnica puede ser reduccionista y simplificador al dejar de lado el carácter intrínsecamente conflictivo del proceso y su dimensión política.

Pero al mismo tiempo llamó a que esas políticas estuviesen abiertas a la participación de la ciudadanía, a sus valores, a sus intereses y sus temas.

Coincidente con lo anterior, abrir las puertas de las políticas públicas a las visiones de la ciudadanía ha sido también la condición principal para tener un gobierno ciudadano como el que postuló la ex Presidenta Bachelet. Un balance preliminar de su gestión muestra que se avanzó en la puesta en marcha de varias de las propuestas contenidas en su programa. Entre estas ocupaba un lugar clave abrir las puertas del proceso de formación de las políticas públicas a las visiones de la ciudadanía.²⁵

El desafío por resolver esta difícil ecuación entre estilos tecnocráticos de gestión y una nueva oferta de abrir el ciclo de políticas requiere a lo menos de dos cosas: i) sincerar el hecho de que los aspectos más horizontales y participativos del actual discurso presidencial no son compatibles del todo con un modelo neoliberal y tecnocrático. Este dato de realidad obliga a integrarlo como una restricción clave en el análisis de viabilidad de las políticas, ya que establece ciertos márgenes para la participación ciudadana y, ii) que el tema de la participación ciudadana en la formación de las políticas públicas no debe ser visto como un juego de suma cero, en donde un mayor grado de participación ciudadana debe significar necesariamente una reducción o eliminación de las estructuras tecnocráticas instaladas en el Estado. Si bien es cierto en torno a lo anterior se han creado grandes expectativas, lo que no parece estar quedando suficientemente claro es el cómo materializarlo.

V. Prácticas y estilos de trabajo de los *think tanks* en la formación de políticas

Como sabemos, estos centros conforman en la actualidad un espacio para la reflexión y desarrollo de investigación y formación de opinión técnica sobre temas sociales, políticos, económicos y culturales principalmente. Cuentan con equipos de profesionales expertos que desarrollan investigación en diversas áreas temáticas. La mayoría de ellos realiza publicaciones periódicas y sondeos de opinión pública. En menor medida realizan también actividades de difusión, extensión y docencia. Entre todos configuran la estructura del Poder-Saber en Chile.

Esta labor, sin embargo, todavía sigue caracterizada por prácticas y estilo, de trabajo marcados por el aislamiento y la transferencia coercitiva de sus propuestas. ¿Cómo podemos observar lo anterior? La respuesta nos remite a colocar la mirada en las prácticas y estilo de trabajo que estos centros desarrollan.

Mirar el quehacer de los *think tanks* desde la perspectiva de las “prácticas” implica observar de manera real cómo estos despliegan sus acciones, es decir “cómo”

25 Como lo señaló la propia ex mandataria en su discurso como presidenta electa el 15 de enero del 2006: “el 11 de marzo también marcará un nuevo estilo en la política nacional. Un estilo de gobierno dialogante, participativo. Fui la candidata de los ciudadanos. Ahora seré la Presidenta de los ciudadanos”.

hacen las cosas. Según el PNUD (2009:15), las prácticas son modos de actuar y de relacionarse que las personas despliegan en espacios concretos de acción.

Intentar un acercamiento al trabajo de los *think tanks* desde la perspectiva de las prácticas resulta clave ya que no cualquier manera de organizar la acción permite aumentar las capacidades o mejorar el funcionamiento de la sociedad. En este caso no da lo mismo el “cómo” estos intenten influir en el proceso de formación de las políticas. Serán mejores aquellas maneras de hacer las cosas que posibiliten una adecuada complementariedad entre las necesidades de la organización objetiva de la sociedad y las necesidades de subjetividad, como la identidad, la autonomía, la dignidad social (PNUD, 2009).

Una segunda pregunta que surge entonces es: ¿las prácticas y estilos de trabajo de estos actores están contribuyendo a abrir el ciclo de políticas? Un acercamiento exploratorio –como el que supone este trabajo– indicaría que los *think tanks* locales estarían aún lejos de este objetivo.

A lo menos dos variables nos permiten preliminarmente sostener lo anterior: i) el aislamiento de la sociedad civil con que estos centros operan y, ii) los mecanismos de difusión y transferencia de ideas, los que parecen evidenciar un fuerte carácter coercitivo.

La primera de estas variables remite a lo señalado antes acerca de que los *think tanks* comparten muchas características con los sectores tecnocráticos. Una fundamental es la que plantea que se necesita aislar a los técnicos de las presiones políticas ya que de esta forma instrumentarán de mejor forma las decisiones correctas. Alejados de las presiones políticas y blindados por la autoridad podrán desarrollar su trabajo de manera más eficaz.

La idea de aislamiento es tributaria de la de insularidad. Yehezkel Dror describe a los *think tanks* en relación con esta característica como “islas de excelencia que aplican el pensamiento científico, interdisciplinario y de jornada completa a la mejora exhaustiva de los procesos de formulación e implementación de las políticas públicas, como un puente principal entre el poder y el conocimiento”.²⁶ Estos operarían como grupos activamente involucrados en los procesos de formación de las políticas a través de la transmisión de información hacia los oídos de quienes formulan las políticas, alertándolos antes posibles problemas y ofreciendo soluciones para enfrentar los desafíos emergentes.

Este aislamiento de los tecnócratas en el Estado se explica a partir de argumentos endógenos. Estos se apoyan principalmente en la tradición weberiana que plantea la dicotomía entre política y administración. De este modo y en los politizados contextos latinoamericanos, como señala Montecinos (2005), el pretendido aislamiento tecnócrata aparece como señal de autonomía de juicio.²⁷

26 Citado por Nicolás Ducote (2006:223), “El desarrollo de algunas capacidades críticas para la incidencia efectiva de los Think Tanks en políticas públicas”. En *Think Tanks y políticas públicas en Latinoamérica. Dinámicas globales y realidades regionales*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

27 Montesinos, V. (2005), “Notas sobre la evolución e influencia de la tecnocracia económica en Chile” en Estrada Álvarez, Jairo (ed.), *Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina*. Bogotá: Unibiblos.

Es definitiva este aislamiento tecnocrático alude a que el proceso de toma de decisiones se debe mantener separado del ámbito político y por extensión público.²⁸ La población puede creer que está tomando decisiones, por ejemplo participando formalmente en la democracia mediante las elecciones, o que es considerada para ir o no a la guerra, pero en realidad las decisiones políticas se toman al margen de ella.

Esta práctica de trabajo —marcada por la insularidad— ha sido un ámbito de crítica frecuente en relación con el distanciamiento de las propuestas que los centros elaboran y la percepción de los ciudadanos en relación con los problemas y sus soluciones. El aislamiento aquí juega en contra ya que instala en los hechos una brecha entre la definición subjetiva de los problemas y su solución y la lógica unilateral de las respuestas resultantes.

La organización interna de estos centros es funcional a esta práctica. Se estructuran a partir de verdaderos compartimentos estancos que responden a áreas temáticas específicas y que no disponen de medios que hagan posible contrastar la opinión de los expertos con las demandas efectivas de los ciudadanos. Se convierte esto en un cuello de botella que dificulta el aporte de los *think tanks* al proceso de apertura del ciclo de política.

La encuesta acerca de los *think tanks* más influyentes en Chile realizada por la Revista Qué Pasa²⁹ proporciona alguna evidencia para esta línea argumental. Al Instituto Libertad y Desarrollo se le critica “dar respuestas automáticas a los temas sin ver sus complejidades”. Al Centro de Estudios Públicos el ser un organismo “demasiado cerrado, donde operan solo sus colaboradores y nadie más”. Por último a Expansiva se le cuestionaba el modelo de red virtual que suponía un acceso restringido al proceso de discusión y elaboración de propuestas.

A partir de fines del año 2008 la Corporación Expansiva se vinculó a un centro universitario, la Universidad Diego Portales. A partir de entonces, junto con cambiar de nombre —a partir de ese momento se denominará Instituto de Políticas Públicas Expansiva UDP— adoptará un formato presencial con un staff permanente de expertos.

Sin embargo, dicho convenio de colaboración terminó el pasado 30 de junio de 2010. La razón de fondo apunta a que mientras la casa de estudios impulsaba un perfil más académico e investigativo para el instituto, el *think tanks* buscaba no perder influencia en la agenda pública más coyuntural.

En opinión de los críticos y detractores del creciente rol de los *think tanks* en el proceso de formación de las políticas, el elemento en común que los caracteriza es el débil vínculo entre sus propuestas y la dimensión subjetiva de las propuestas de solución que ofrecen. Precisamente este aislamiento y la opacidad en el que prefieren operar, sumado a la falta de *accountability*, debilitaría la esencia

28 Según Noam Chomsky el concepto de “aislamiento tecnocrático” aparece en documentos del Banco Mundial. Entrevista a Noam Chomsky [disponible en línea] <http://www.geocities.com/CapitolHill/Senate/6972/ALchomsk98.txt>

29 Revista Qué Pasa, edición del 3 de noviembre de 2007.

de la democracia, donde el poder necesita estar permanentemente auscultado y controlado por los ciudadanos.

La segunda variable que observamos en las prácticas tecnócratas de los *think tanks* es la que tiene que ver con los mecanismos de difusión de las ideas. Como se señaló antes, el objetivo principal de éstos está orientado a influir en la elite que participa del proceso decisional. Es decir, buscan incidir para lograr que su visión permee en el gobierno, en el parlamento y en todos quienes desarrollan las políticas en el país.

Esto en principio podría no ser cuestionable. De hecho hay *think tanks* que pretenden solo informar. Pero una gran mayoría aspira a imponer su visión particular sobre una problemática pública. Entre estos últimos la perspectiva unidimensional de las propuestas tecnocráticas termina por favorecer los estilos autoritarios. Dado que parten del supuesto de que sus propuestas gozan de legitimidad técnica, además estas intentan ser impuestas en forma coercitiva, generando relaciones de dependencia que son por definición asimétricas.

Los *thinks tanks* se apoyan de los medios de comunicación —un instrumento sumamente eficaz para conseguir su objetivo— para influir en la opinión pública general y en la elite en particular. A través de estos canalizan sus ideas para luego cristalizarlas en orientaciones de política pública. Junto con ser un actor en sí mismo de los medios, los centros desarrollan con estos una relación estrecha y recíproca ya que estos constituyen públicos especiales de los programas de comunicación corporativa promovidos principalmente por grupos de presión.

Desde la educación y la difusión ideológica y a través de los distintos medios de comunicación, se van prefigurando las manifestaciones públicas de opinión; es decir, tienen que ver con una compleja articulación de intereses que, consolidados o no, comienzan a “bajar” opinión hacia las instancias de decisión (Iglesias y Molina, 2005).

Una mirada a las webs institucionales de los centros de pensamiento confirma el uso intensivo que hacen de los medios y otros mecanismos para incidir en la agenda. Esto se desprende además de sus propias declaraciones. Para Libertad y Desarrollo (LyD), según su Ex Director Ejecutivo Cristián Larroulet, su tarea es “colocar ideas en el mercado. Somos proveedores de un bien público. Somos observadores diarios de las políticas públicas. Unos *watch dogs* de lo que sucede en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, y en base a eso proponemos nuestras ideas”. Todas las semanas publican su Reseña Legislativa donde analizan los proyectos de ley ingresados al Congreso. Del mismo modo distribuyen por suscripción a ejecutivos, empresas y políticos *papers* de coyuntura.

Los parlamentarios de la Alianza y especialmente los de la UDI, que en los últimos 20 años estuvieron en la oposición, fueron su principal público objetivo. Los expertos de LyD los asesoraron sistemáticamente en distintos temas durante todo el periodo en que la Concertación gobernó el país.

Sin embargo, tras el cambio de coalición en el gobierno y luego de la llegada al poder de la Alianza RN-UDI se han producido fuertes roces entre miembros del Ejecutivo, parlamentarios del sector y los actuales directivos del centro por las críticas públicas que el *think tank* ha planteado a los mecanismos propuestos para financiar el proyecto de reconstrucción.

Como señaló su actual Director Ejecutivo Luis Larraín, “con este tipo de medidas la administración Piñera pierde identidad y si no hay una ruta clara que muestre el gobierno, podría surgir entre sus partidarios el fenómeno de la desafección”.³⁰ Para el Director de LyD el riesgo de la desafección existe, porque la fórmula de financiamiento de este plan de reconstrucción contiene algunos elementos que son extraños a la propuesta programática que tenía la Alianza. Un ejemplo sería el alza de impuestos que va a retrasar la reactivación económica: ese va a ser un costo que va a pagar este gobierno”.³¹

Lo anterior generó una dura respuesta de varios parlamentarios oficialistas. La senadora gremialista Evelyn Matthei acusó al centro de pensamiento de liderar la oposición al gobierno. Si bien, aseguró que no rompió relaciones con Libertad y Desarrollo, decidió no trabajar en conjunto con el organismo, porque se convirtió de un instituto técnico a uno político. Sostuvo la senadora: “Hasta ahora el Instituto de Libertad y Desarrollo siempre ha dado sus opiniones técnicas sobre los proyectos, pero cuando empieza a decir que este gobierno no tiene ninguna diferencia con uno de Marco Enríquez Ominami, que se han abandonado los principios, el programa de gobierno, esa no es una opinión técnica. Se están convirtiendo en líderes de la oposición, por lo tanto, yo prefiero no trabajar con ellos”.³² Por su parte el diputado de la misma tienda política José Antonio Kast, también se refirió al tema pero cuestionando las críticas a Libertad y Desarrollo: “siempre ha sido un instituto muy serio, que siempre nos ha asesorado. Me llama la atención que alguien hoy desconozca toda la trayectoria y el aporte que ha hecho Libertad y Desarrollo, reconocido incluso por los gobiernos de la Concertación”.³³

En el caso del Centro de Estudios Públicos su estrategia para incidir en los asuntos públicos esta en haberse constituido en un espacio de confluencia y puente entre el sector privado y el gobierno. Sin embargo, y a diferencia de otros centros, su objetivo no está determinado por la coyuntura. Como lo señala Harald Bayer, uno de sus directivos, “buscamos sentar bases más de mediano y largo plazo e instalar temas. Queremos influir ex ante, y no una vez que las leyes ya han sido enviadas al Congreso. Tratamos de detectar problemas para construir propuestas”. Uno de los productos que más peso les ha dado es su encuesta de percepción po-

30 Entrevista a Luis Larraín, Diario La Segunda, 6 de mayo de 2010.

31 Entrevista a Luis Larraín, Diario La Segunda, 6 de mayo de 2010.

32 *Diario La Nación*, Lunes 10 de mayo de 2010.

33 *Diario La Nación*, Martes 11 de mayo de 2010.

lítica y económica y social, utilizada como instrumento clave para las definiciones políticas y económicas del país.³⁴

La Corporación Expansiva apostó a influir a través de las ideas y no conseguir cargos ni poder en el aparato gubernamental. Jorge Marshall, presidente de la corporación, plantea que “su fin es transformarse en un puente entre el mundo académico y el que toma las decisiones políticas. Generamos nuevas ideas que van influyendo en los ministerios y en la alta dirección del gobierno. Posteriormente, éstas se transforman en políticas públicas, en reformas”. Lo anterior se complementa con documentos y seminarios destinados a la presentación de investigaciones realizadas por miembros de Expansiva.³⁵

Estos estilos y prácticas de difusión y transferencia lo que buscan en definitiva es justificar una opción de política más que una oferta puesta como alternativa. Esta lógica inductiva, como ha observado el escritor Jonathan Rowe, se sintetiza en que “los *think tanks* no piensan, justifican”. Más bien podría decirse que piensan para justificar, para dotar de legitimidad a políticas de hecho, potenciales o pretendidas.³⁶

Esta es precisamente la estrategia seguida para influir en las diversas reformas emprendidas en el país. A propósito de la discusión acerca de la Ley General de Educación, los lineamientos educativos de varios de estos centros aparecen, según el Observatorio Chileno de Políticas Educativas, fácilmente observables en los argumentos puestos en la discusión.³⁷ Según el Observatorio, en la defensa de la libertad de enseñanza “varios de estos actores defendieron preceptos de dudoso carácter público”. Se citan como ejemplos: “la selección de estudiantes como forma de garantizar la aplicabilidad de un proyecto educativo en particular, la facultad de expulsar o suspender la matrícula a los estudiantes, impedir la participación de los padres en los reglamentos internos de los establecimientos “para buscar sus propias maneras de llegar a resultados”, incluso hasta cuestionar la necesidad transversal de instalar prácticas participativas en las instituciones educativas o impedir que el Estado promueva valores y contenidos de interés público en los colegios que financia”.³⁸

34 “Los *think tanks* más influyentes de Chile”, *Revista Qué Pasa* # 1980 año XXXVI, 2 de noviembre 2007, p. 20.

35 “Los *think tanks* más influyentes de Chile”, *Revista Qué Pasa* #1980 año XXXVI, 2 de noviembre 2007, p. 21.

36 Disponible desde Internet en: <http://www.disinforpedia.org/wiki.phtml?title=Think_tanks>[con acceso el 07/03/2008].

37 Al respecto ver el artículo “La influencia de los Think Tanks en el sentido común educativo”. [Disponible en línea] [con acceso 07/03/2008] <http://www.elciudadano.cl/2008/09/13/la-influencia-de-los-think-thanks-en-el-sentido-comun-educativo/>

38 Según Juan González, miembro del Observatorio Chileno de Políticas Educativas de la Universidad de Chile, habrían participado con intervenciones en la Cámara de Diputados reconocidos expertos vinculados a think tanks como Carolina Velasco de Libertad y Desarrollo, José Joaquín Brunner de Fundación Chile, Arturo Fernando de la Universidad Católica, Alberto Vial Eguiguren de LIBEDUC. Dichas intervenciones fueron extraídas del Informe de la Comisión de Educación, Cultura, Deportes y Recreación de la Cámara de Diputados. Reaído en el proyecto que establece una Ley General de Educación. Boletín: 4070-04. [Disponible en línea] [con acceso

Los datos del Observatorio parecen confirmar la relación entre medios y *think tanks*. Según éste los medios de comunicación legitiman constantemente las directrices emanadas de estos centros; en el caso de la educación, tales directrices reciben un importante respaldo de dos de influyentes periódicos, “El Mercurio” y “La Tercera”, que han sido persistentes en destacar que el problema de la educación está en “la escasa subvención y la mala calidad de los profesores que se amparan en una institucionalidad laboral rígida”, o la necesidad de flexibilizar los controles sobre el mercado educativo”, y la legitimación de una “visión de cambio educativo, en la perspectiva de los estándares de desarrollo económico del país”.

Los estilos y prácticas reseñados –entre otros varios– están obstaculizado poder avanzar en el desafío de abrir de manera efectiva el ciclo de políticas al conjunto de los actores involucrados en la determinación de los problemas públicos. Como se sabe, la definición del problema es una decisión de gran importancia ya que marca absolutamente el posterior desarrollo de la política pública, al reducir el ámbito de posibles alternativas a considerar. Una definición inadecuada del problema está en la base del fracaso de muchas políticas públicas.

Actores distintos entenderán el problema planteado de manera diferente, reflejando en sus respectivas definiciones sus propios intereses y valores. Nunca es un único problema el que plantea la preocupación de la comunidad o de uno de sus sectores. Se trata de un conjunto de factores que requieren una aproximación holística, global, que impida su segmentación unilateral, lógica que pareciera primar en el trabajo de los *think tanks*. Si bien resulta difícil pedirles a estos que democratizen sus estructuras internas, es clave que se establezcan mecanismos para volverlos transparentes y *accountables* al escrutinio público.

VI. Algunas reflexiones finales

Si bien la eficiencia de las políticas públicas puede requerir en un principio un estilo de decisiones verticales y un fuerte control centralizado, la propia marcha exitosa de esas iniciativas creó nuevas oportunidades y retos que ya no pueden resolverse mediante la jerarquía y el control, sino con otras formas de decisión y coordinación.

Lo que parece necesitarse en la formulación y ejecución de políticas es enraizamiento y autonomía. Claro que si no hay estructuras burocráticas saludables se verán los efectos negativos del enraizamiento, clientelismo y corrupción. La propuesta es, entonces, como lo plantea Evans (1996), autonomía enraizada y no aislamiento. La estructura social depende de la acción del Estado y éste no podrá alcanzar sus objetivos sin ella. Las estructuras y estrategias del Estado requieren como contrapartida un complemento social.

¿Cómo los *think tanks* pueden pasar de la voluntad declarada a la voluntad real en relación con contribuir al proceso de formación de las políticas? No parece

haber una fórmula mágica pero parece posible comenzar avanzando por algunos derroteros.

En primer término parece urgente transparentar sus actividades así como también el origen de sus fondos y el uso que le dan a lo mismos. Parece existir coincidencia entre politólogos, analistas y directores de *think tanks* acerca de que, a mayor diversificación en las fuentes de financiación, mayor independencia en las agendas de investigación. Únicamente así se logrará reducir dudas sobre el nivel de independencia respecto de intereses específicos.

En segundo lugar no puede seguirse postergando la incorporación de los grupos que serán afectados por las propuestas que elaboran los expertos. Es necesario incluirlos tanto en el diseño como también en la puesta en marcha y evaluación de las mismas.

Se requiere volver a privilegiar el rol de catalizadores de consenso que los caracterizó. La complejidad de los problemas públicos y las respuestas de políticas obliga a generar espacios que permita convocar a representantes de diferentes ideologías y perspectivas en relación con los problemas. La realidad muestra que los problemas no existen sino que son construidos, definidos subjetiva e interesadamente por un observador. Se precisa convertir los *think tanks* en auténticos “foros de políticas”, donde se catalicen consensos para la implementación de las reformas públicas.

Por último, y lo más importante, los centros deben intensificar sus capacidades y habilidad para conectar sus accionar con los procedimientos democráticos y la institucionalidad pública.

VII. Referencias bibliográficas

- ABELSON, D. (2002a). *Do think tanks matter? Assessing the impact of public policy institutes*. McGill Queen's University Press, Montreal.
- _____. (2002b). Los “Centros de Pensamiento” y la política exterior de Estados Unidos: perspectiva histórica. En *Agenda de la Política Exterior de los Estados Unidos de América*, vol. 7. Periódico Electrónico del Departamento de Estado de Estados Unidos n° 3.
- _____. (2004). The business of ideas: The think tanks industry in the USA. En *Think Tank Traditions: Policy Research and The Politics of Ideas*, Stone D. y A. Denham (eds.) Manchester University Press.
- BAIER, G. y H. Bakvis (2001). Think tanks and politic parties: competitors or collaborator. En *ISUMA*, Vol. 2, N° 1. [Disponible en línea www.isumma.net].
- BELLETINI O. (2005). *El papel de los centros de política pública en las reformas públicas implementadas en América Latina*. Ponencia presentada en el X Congreso del CLAD, Santiago de Chile.
- CAMOU, A. (1997). “Los Consejeros del Príncipe: Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina”. En *Nueva Sociedad*, n° 152, Caracas, Venezuela.

- CASTILLO A. (2002). *Los grupos de presión ante la sociedad de la comunicación*. Málaga: Universidad de Málaga.
- COCIÑA M. y S. Toro (2009). Los think tanks y su rol en la arena política chilena. En Mendizábal, E. y Kristel Sample (eds.). *Dime a quién escuchas... Think tanks y partidos políticos en América Latina*. IDEA-ODI Lima, Perú.
- CORTÉS-TERZI, A. (2001). *El circuito extrainstitucional del poder*. Santiago: Ediciones Chile América: Santiago.
- DUOCOTE, N. (2006). El desarrollo de algunas capacidades críticas para la incidencia efectiva de los Think Tanks en políticas públicas. En *Think Tanks y políticas públicas en Latinoamérica. Dinámicas globales y realidades regionales*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- EVANS, P. (1996). El Estado como problema y como solución. En *Desarrollo Económico* 140:529-562. Buenos Aires.
- GAFFNEY, J. (1991). *Political think tanks in the UK and ministerial "Cabinets" in France*. West European Politics, 14(1), p. 1-17.
- GÁRATE, M. (2007). *Think tanks y centros de estudio*. Los nuevos mecanismos de influencia en el Chile post-autoritario.
- HAMES, T.; F. R. (1994). Anglo-American Think tanks under Reagan and Thatcher. En Adonis, A.; Hames, T. (eds.). *A conservative revolution? The Thatcher - Reagan decade in perspective*. Manchester: Manchester University Press.
- IGLESIAS, M. y D. Molina (2005). Poder e ideas: el papel de los think tanks en el diseño y ejecución de la política exterior estadounidense. En *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, N°10.
- MCGANN, J.C y Weaver, R.K. (eds.) (2000). *Think tanks & civil societies: catalysts from ideas and action*. New Brunswick: Transactions.
- MONTECINOS, V. (2005). Notas sobre la evolución e influencia de la tecnocracia económica en Chile. En Estrada Álvarez, Jairo (ed.), *Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina*. Bogotá: Unibiblios.
- MORENO, M. (2006). *Emergencia del paradigma de gobernabilidad en América Latina: Aprendizajes de la transición y consolidación democrática para la gobernabilidad en Chile*. PhD. diss., Leiden University.
- PNUD (2009). *Informe de Desarrollo Humano en Chile. La manera de hacer las cosas*. Santiago.
- SHERWOOD TRUIT, N. (2000). Think tanks in Latin America. En *Think tanks & Civil Societies: Catalysts for Ideas and Action*, J. G. McGann & R. Kent Weaver (eds.), London, Transaction Publishers.
- SMITH, J. A. (1991). *The idea brokers: Think tanks and the rise of the new policy elite*. Nueva York: The Free Press.
- STEIN et al. (2006). *La política de las políticas públicas. Informe de progreso económico y social 2006*. Banco Interamericano de Desarrollo. BID: Washington D.C.
- STONE, D. (1996). *Capturing the political imagination: and the policy process*. Londres: Frank Cass.
- UÑA, G. et al. (2004). *Políticas públicas y toma de decisiones: Los Centros de Pensamiento en Argentina*, Buenos Aires, Argentina.

- SILVA, P. y M. A. Centeno (eds.) (1998). *The Politics of Expertise in Latin America*. Londres: Macmillan.
- SILVA, P. (2009). *In the Name of Reason. Technocrats and politics in Chile*. The Pennsylvania State University Press.
- _____. (2003). The new political order in Latin America: Towards technocratic democracies? En R. Gwynne y C. Kay (eds.) *Latin America Transformed: Globalization and Modernity*, pp. 51-64. Nueva York: Oxford University Press.
- _____. (1991). Technocrats and politics in Chile: from the Chicago Boys to the CIEPLAN. *Journal of Latin American Studies*, 23:385-410.
- _____. (1997). Ascenso tecnocrático y democracia en América Latina. *Revista Nueva Sociedad*, 152:68-77. Caracas.
- SILVA, P. y M. A. Centeno (1996). *The politics of expertise and technocratic ascendancy in Latin America*. Center for Latin American Studies (CEDLA).
- WEAVER, R. Kent (1989) "The changing world of Think tanks" en *Journal of Political Science and Politics*, Baltimore, EEUU.

REVISTA
ENFOQUES

Vol. VIII • Número 12 • 2010

ISSN: 0718-0241

Teoría Política

El quiebre institucional chileno de 1973. Una aproximación desde el derecho político • Francisco Vega Méndez

La izquierda mira hacia Carl Schmitt • José Ignacio Vásquez

Sobre el equilibrio de poder • Luis R. Oro Tapia

Elecciones Vascas: estado, identidad y nacionalismo • Lucia Picarella

Chile y el capitalismo mundial integrado. El caso de la diáspora chilena • Patricio Brickle, Miguel D. Norambuena y Andrés Saavedra

Think tanks en Chile: estilos y prácticas tecnocráticas en la formación de políticas • Marco Moreno Pérez

Gestión Pública

Can protest movements influence the (re)formulation of public policies? Analysis of the recent controversial reform of the Portuguese public maternal health services • Ana Raquel Matos

Transformación estratégica de la gestión de recursos humanos (GRH). El caso del Servicio de Impuestos Internos (SII) • Christian Hansen

Reseñas

José Antonio Marina "La pasión del poder. Teoría y práctica de la dominación" • Luis R. Oro Tapia

John Gray "Misa negra. La religión apocalíptica y la muerte de la utopía" • Iván Garzón Vallejo

Miscelánea

La nueva estrategia comunicativa de los grupos terroristas • Gema Sánchez Medero



Fecha de publicación de este volumen

Julio de 2010