

# Problemas Públicos ¿Soluciones Privadas?

## *Think Tanks y sus Vías de Influencia en el Chile Actual*

**JUAN PABLO PINILLA**

Licenciado en Antropología Social de la Universidad de Chile. Magíster en Análisis Sistémico de la Universidad de Chile

*jppinilla@ug.uchile.cl*

**FRANCISCO GODOY**

Licenciado en Antropología Social de la Universidad de Chile. Estudiante de Magíster en Ciencias Sociales mención Sociología de la Modernización de la Universidad de Chile

*fagodoy@gmail.com*

**Resumen:** El artículo realiza una aproximación a los *think tanks* y su desenvolvimiento en el Chile actual. Busca precisar las vías de influencia de estas organizaciones en el proceso de políticas públicas y la toma de decisiones, a través de la oferta y gestión de cierta *expertise*. Se propone un esquema de clasificación para los *think tanks* nacionales, identificando sus medios de intervención en tres contextos: comisiones asesoras expertas, establecimiento de agenda y asesorías legislativas. Se concluye con una reflexión sobre las condiciones de acción de los *think tanks* en el país.

**Palabras Claves:** *Think Tanks, Saber Experto; Políticas de la Experticia; Políticas Públicas*

## Introducción

Los denominados centros de estudio, *policy institutes* o *think tanks* han llegado a constituirse en agentes de importancia en el escenario político mundial. Abocados de manera general al ejercicio de influencia y asesoramiento en el ámbito de la política pública, su presencia se ha multiplicado en el globo, alcanzando unos seis mil cuatrocientos centros repartidos por 120 países<sup>1</sup>. Entre los factores que explican su proliferación y visibilidad se encuentran la revolución tecnológica y el avance en telecomunicaciones, las exigencias de efectividad y eficiencia en las tareas del Estado y la democratización en el acceso a la información, la dificultad y tecnicidad que adquiere el diseño de políticas, la reducción del tamaño burocrático de los gobiernos y la profesionalización de la administración pública, junto con la creciente necesidad de información oportuna para la toma de decisiones.

América Latina no ha quedado ajena a estos fenómenos. Los *think tanks* tienen presencia importante en Argentina, México, Brasil, Chile y Bolivia. Las investigaciones destacan el rol que estos

---

1. McGann, James (2011) "The Global 'Go-To Think Tanks', The Leading Public Policy Research Organizations in the World", Filadelfia, University of Pennsylvania

centros han tenido en reformas clave en el continente, sobre todo en lo referente a procesos de transición democrática, promoviendo ideas prohibidas antes del retorno democrático y estableciendo redes con organizaciones no gubernamentales, universidades y partidos políticos; en la tecnificación de la política y el diseño de políticas públicas, mediante la prestación de *outputs* más sofisticados basados en el análisis de datos y evidencia empírica; y creando alternativas a la legitimidad del Estado a través del fortalecimiento de actores privados que antes no habían sido considerados como interlocutores en el debate político<sup>2</sup>.

Una de las razones que explican el desenvolvimiento de estas organizaciones dice relación con la abundancia creciente de información que debe procesar la política<sup>3</sup>, frente a lo cual se vuelve imprescindible contar con fuentes desde las cuales obtener conocimiento cualificado y análisis técnicos sobre los asuntos públicos<sup>4</sup>.

A pesar de los antecedentes, podemos apreciar que dentro de la literatura especializada no se ha logrado especificar cómo influyen los *think tanks* en la política chilena, y cuáles son sus vías de intervención más comunes. En este sentido, se presenta como una problemática relevante considerar los vínculos que mantienen los *think tanks*, no sólo con las agencias gubernamentales, sino también con los partidos políticos y la sociedad en general, así como su incidencia sobre el funcionamiento de la democracia.

## Think tanks, sistema político y democracia

El campo de acción de los *think tanks* se ha concentrado básicamente en el ámbito de la formación de políticas públicas, las que corresponden a la principal transacción del sector público para con la sociedad<sup>5</sup>. Si bien se ha enfatizado la centralidad de la autoridad pública en este ámbito, distintos procesos orientados a la apertura y descentralización del sistema político –derivados de presiones sobre la acción estatal, en función de criterios como eficiencia y eficacia– han promovido la incorporación de nuevos actores, tanto en el proceso de discusión y diseño como en el de implementación y posterior

---

2. Brunner, José Joaquín (1985) "La participación de los Centros Académicos Privados" en Estudios Públicos 19, Santiago, CEP, pp. 1-12; Belletini, Orazio (2007) "El papel de los centros de política pública en las reformas públicas implementadas en América Latina" en Garcé, Adolfo y Uña, Gerardo (comps.) "Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica: dinámicas globales y realidades regionales", Buenos Aires, Prometeo Libros, pp. 111-137; Camou, Antonio (2007) "El Saber detrás del Trono. Intelectuales-expertos, tanques de pensamiento y políticas económicas en la Argentina democrática (1985-2001)" en Garcé y Uña, Op. Cit., pp. 139-176

3. Mascareño, Aldo (2010) "Coordinación social mediante políticas públicas: el caso chileno" en Revista CEPAL, 101, Santiago, pp. 111-126

4. Rich, Andrew (2004) "Think Tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise", Nueva York, Cambridge University Press

5. Lahera, Eugenio (2008) "Introducción a las políticas públicas", México, Fondo de Cultura Económica

evaluación. Los *thinks tanks* han participado del proceso proveyendo insumos técnicos que orientan la toma de decisiones, así como también en la evaluación de políticas ya implementadas.

En este contexto, resulta pertinente exponer algunos indicios que han caracterizado la apertura de la acción estatal. Se ha sostenido, por ejemplo, que el enfoque de políticas públicas deriva de un proceso de especialización y diferenciación del Estado para hacer frente a crecientes demandas sobre el sistema político, cuyo resultado fue la configuración de una 'red de dependencias gubernamentales', donde lo público deja ya de ser un monopolio del Estado<sup>6</sup>. Se abre, de este modo, la acción gubernamental a la interacción con agentes no gubernamentales. El proceso corre en paralelo al desarrollo de un enfoque de redes de políticas públicas, el cual destaca por la concurrencia de una diversidad de actores en torno al proceso deliberativo; mediante conceptos como 'comunidades de conocimiento' (*communities of knowledge*), 'comunidades de políticas públicas' (*policy communities*), 'redes temáticas' (*issue networks*), *iron triangles*, y 'redes de políticas públicas' (*policy networks*)<sup>7</sup>.

En el ámbito teórico se habría producido entonces un tránsito desde modelos que concebían un actor racional único (el Estado), que opera con información plena y jerarquiza sus preferencias, hacia modelos que postulaban la 'racionalidad limitada' del actuar del Estado respecto a sus capacidades; llegando finalmente a enfoques que observan la decisión pública como producto de la interacción de variados actores, entre los cuales existen diversos grados de conocimiento, intereses y poder<sup>8</sup>. Este desplazamiento habría tenido origen al hacer hincapié en la complejidad y contingencia del proceso decisorio, constatando la imprevisibilidad de todos los escenarios posibles para los tomadores de decisiones y la interacción de diferentes pautas de acciones estratégicas, así como percepciones de problemas y soluciones<sup>9</sup>.

Puede considerarse que esta incorporación de agentes representa un avance en pos de la democracia (atendiendo principalmente a valores de participación). No obstante, también implica desafíos para su funcionamiento, toda vez que algunos de estos actores (ver apartado II, cita n°2) no operan en función de un principio de representación; sino más bien en relaciones particulares con grupos de interés en ámbitos de política pública específicos. Sin embargo, esta situación no es extensiva

6. Cabrero Mendoza, Enrique (1992) "Estudio Introductorio" en Bozeman, Barry (coord.) "La gestión pública: su situación actual", México, Fondo de Cultura Económica, pp. 19-36

7. Klijn, Eric (2005) "Las redes de políticas públicas: una visión de conjunto" en Cerrillo i Martínez, Agustí (coord.) "La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia", Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 213-244; Zurbriggen, Cristina (2003) "Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica", Cataluña, Colección Documentos Sistema Político y Gobernabilidad Democrática, Instituto Internacional de Gobernabilidad

8. Klijn, Op. Cit., p. 214-16

9. Klijn, Op. Cit., p. 216; Cf. Etzioni, Amitai (1967) "Mixed-Scanning: A 'third' approach to decision-making", *Public Administration Review*, Washington D.C., 27(5), pp. 385-392

a la totalidad de los centros de estudio, siendo heterogéneas sus orientaciones y actividades. Esto lleva a destacar, entre otras cosas, su incidencia sobre la agenda pública y la discusión de nuevos temas o bajo nuevas perspectivas, lo cual enriquece la variedad de puntos de vista respecto a asuntos de interés público.

Puede observarse, en consecuencia, que la evaluación del aporte de los expertos a las sociedades organizadas democráticamente es ambivalente, ya que si bien puede producir una clausura de discusiones en términos altamente técnicos, generando una 'brecha cognitiva' que excluye a gran parte de la población, por otra parte pueden llegar a contribuir al funcionamiento democrático al operar como traductores del saber técnico, aproximándolo a audiencias no especializadas para su comprensión, discusión y manipulación<sup>10</sup>.

## Políticas de la experticia y Think tanks

En el apartado anterior se ha destacado cómo el Estado se ve inserto en redes de políticas que incorporan actores del sector público y privado. Ante esta condición, se argumenta que la *expertise* pasa a jugar un papel crítico en los procesos de toma de decisiones, y que sus formas organizacionales –p.e. *think tanks*– emergen como referentes obligados a la hora de asesorar el proceso de políticas públicas.

### 1. Expertos y Políticas de la Experticia

Los recursos que ofrece la ciencia aplicada están más presentes que nunca en la formulación de políticas y en la discusión sobre los asuntos públicos en general. Desde un punto de vista teórico, los autores han interpretado el fenómeno como la apertura del sistema político a procesos de toma de decisiones cognitivas; esto es, la creciente incorporación de experticias individuales o colectivas en la deliberación política<sup>11</sup>. En otro ámbito, informes internacionales argumentan que un diálogo estrecho entre autoridades y expertos podría beneficiar el impacto de los programas sociales así como el desarrollo de las ciencias. La provisión de "evidencia", se argumenta, constituye un requisito en la gestión de las políticas y en la incorporación de temas a la agenda pública<sup>12</sup>.

---

10. Stehr, Nico (2007) "Societal transformations, globalization and the knowledge society" en International Journal Knowledge and Learning, 3(2/3), pp. 139-164; Stehr, Nico (2009) "Enabling knowledge" en Sociological Analysis, 3(1), pp. 69-80; Fischer, Frank (2009) "Democracy & Expertise. Reorienting Policy Inquiry", Nueva York, Oxford University Press

11. Willke, Helmut (2007) "Smart Governance. Governing the Global Knowledge Society", Chicago, University of Chicago Press

12. Entre los informes de política existentes, consultar, por ejemplo, European Commission (2008) "Scientific evidence for policy-making. Directorate-General for Research Socio-economic Sciences and Humanities", Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities; Duflo, Esther y Takavarasha, Kudzai (2010) "Social science and policy design" en UNESCO y ISSC "World Social Science Report", París, UNESCO, pp. 330-332

Con independencia de las fuentes consultadas, resulta ilustrativa la popularidad que ha alcanzado el así llamado “conocimiento de expertos” u “opinión de especialistas”. Tanto es así que, como indicó Camille Limoges, la experticia ha pasado a ser un referente en el foro público, donde todo grupo que desee intervenir en controversias debe lograr apelar a algún tipo de *expertise*<sup>13</sup>. En este campo de investigación, los trabajos suelen concentrarse en ciertos personajes públicos que representan determinada experticia. Investigaciones históricas parecen sugerir la aparición de actores que, gracias a una experiencia educativa, profesional y política compartida, poseen una visión común de la política pública<sup>14</sup>. Sin esta “*congruencia ideológica*”, se estima, los expertos perderían buena parte de sus capacidades de influencia.

Entre los actores analizados se han distinguido a lo menos tres variantes. Por un lado se hallan los “técnicos”: individuos con una formación científica profunda sobre un campo acotado de temas atractivos para la política<sup>15</sup>. Generalmente se han desempeñado en el aparato burocrático del Estado, en posiciones eminentemente apolíticas<sup>16</sup>. Del otro lado se encuentra la distinción entre “*intelectuales*” y “*tecnócratas*”. Mientras los primeros se asocian a apreciaciones críticas de la sociedad, los segundos suelen ser vinculados a la administración del modelo imperante<sup>17</sup>. Si bien existen antecedentes sobre la participación de expertos en el Estado durante todo el siglo pasado<sup>18</sup>, es en el proceso de transición democrática cuando intelectuales, tecnócratas y otros técnicos adquieren relevancia en el proceso político chileno<sup>19</sup>. En efecto, los estudios han demostrado que más allá de las diferencias en los Gobiernos de turno, los expertos comienzan a desempeñar un rol clave en los niveles más altos de la administración pública<sup>20</sup>.

---

13. Limoges, Camille (1993) “Expert knowledge and decision-making in controversy contexts”, *Public Understanding of Science*, 1993, (2), pp. 417-423

14. Así por ejemplo, Centeno, Miguel Ángel (1993) “The new Leviathan: the dynamics and limits of technocracy” en *Theory and Society*, (22), pp. 307-335

15. *Ibíd.*

16. Silva, Patricio (2006) “Los tecnócratas y la política en Chile: Pasado y presente” en *Revista de Ciencia Política*, 26(2), Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 175-190

17. El auge e importancia del fenómeno de la “tecnocracia” supera las pretensiones de este trabajo. Para una referencia limitada al entorno de América Latina y especialmente Chile, ver Silva, Patricio (1991, 2006, 2007)

18. Silva, Patricio (2007) “Estilos políticos y orientación tecnocrática bajo los gobiernos de Lagos y Bachelet” en *Revista de Sociología*, 21, Universidad de Chile, pp. 79-105

19. Brunner, Op. Cit.; Puryear, Jeffrey (1994) “Thinking politics: intellectuals and democracy in Chile, 1973-1988”, Baltimore, The Johns Hopkins University Press

20. Silva, Patricio (1991) “Technocrats and politics in Chile: From the Chicago Boys to the CIEPLAN Monks” en *Journal of Latin American Studies*, 23(2), Cambridge University Press, pp. 385-410

Ahora bien, el énfasis en el actor social ha dejado de lado fenómenos más generales como el “*saber experto*”. En efecto, en lo que puede denominarse un marco de políticas basadas en la *expertise*, se constata la producción de un nuevo recurso para otorgar legitimidad y razonabilidad técnica a planteamientos políticos. No se trata de un conocimiento científico, sustentado en métodos y fundamentado epistemológica y teóricamente; sino en la difusión de determinada experticia, que funciona como un medio simbólico de traducción entre posiciones normativas o ideológicas y evidencia técnica. Su valor reside menos en apelaciones de verdad, que la efectividad que pueda obtenerse para influir políticamente.

En la democracia chilena, el problema se ha convertido en la disputa entre una racionalidad de carácter técnico-económica, y posiciones de tipo político-ideológicas<sup>21</sup>. Algo similar ocurre cuando los actores se apoyan en visiones de sociedad –intelectuales– o en estándares eminentemente técnicos –tecnócratas–. En este sentido, la denominada “*tecnocracia*” tendería a sobrevalorar el aporte del saber experto en desmedro de decisiones de poder políticamente orientadas.

## **2. La situación de los Think Tanks en Chile**

La gestión del saber experto puede variar según sus niveles de operación, distinguiendo entre adscripciones individuales y organizacionales de la experticia; es decir, en referencia a un actor particular, o en referencia a una organización con relativo prestigio entre los *decision makers*.

Una de las organizaciones más populares en la investigación y asesoría sobre políticas públicas corresponde, justamente, a los *think tanks*<sup>22</sup>. Actualmente desempeñan múltiples labores, entre ellas: especialización sobre temas de política, asesorías a partidos políticos y gobiernos de turno, manejo de diversas fuentes de financiamiento, y, por sobre todo, establecimiento de vínculos con distintos actores (universidades, grupos de interés, partidos políticos, fundaciones, organizaciones no gubernamentales, organizaciones supranacionales, sindicatos, carteras ministeriales, gremios empresariales, entre otros)<sup>23</sup>.

Independientemente de las definiciones privilegiadas, todas ellas destacan que se trata de organizaciones formales inscritas con diversos giros –centros, institutos, fundaciones–, que, manteniendo cierta autonomía, aspiran a la intervención en políticas públicas y la influencia en la toma de decisiones por medio de la difusión de ideas y la gestión de su experticia.

---

21. Santibáñez, Dimas (2008) “La modulación de políticas públicas en el Estado contemporáneo: condicionamientos, incompatibilidades y racionalidad sistémica” en Revista Mad Edición Especial, 3, Universidad de Chile, pp. 65-90

22. Abelson, Donald (2007) “¿Alguien está escuchando? Evaluando la influencia de los think tanks en las políticas” en Garcé, Adolfo y Uña, Gerardo, Op. Cit., pp. 15-49

23. McGann, James, Op. Cit.

Dentro de las tipologías existentes para Chile hemos optado por utilizar categorías de uso común en la literatura<sup>24</sup>. La identificación de los centros se realizó mediante un catastro de las organizaciones activas en el país, registrando su fundación y reconocimiento, misión, fuentes de financiamiento y vínculos. Se colocó especial atención en sus productos, distinguiendo dimensiones de investigación, elaboración de estudios, asesorías y encuestas; de publicación, edición de documentos de trabajo, revistas periódicas, artículos y libros; y presencia de actividades de extensión, organización de congresos, foros, charlas y talleres de formación.

**Figura I. Esquema de Clasificación de *Think Tanks* en Chile**

Variable / Escala	Organizaciones
Centros de Apoyo ( <i>Advocacy</i> )	Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea CERC; Fundación Salvador Allende; Fundación Democracia y Desarrollo; Fundación Frei; Instituto Democracia y Mercado; Libertad y Desarrollo LyD; Corporación de Estudios Sociales y Educación SUR; Fundación Chile 21; Proyectamérica
Centros Partidarios ( <i>Party</i> )	Fundación Jaime Guzmán; Instituto Igualdad; Instituto Libertad; Instituto de Ciencias Alejandro Lipschutz ICAL; Centro de Estudios Sociales AVANCE
Centros de Gestión ( <i>Contract</i> )	Fundación Paz Ciudadana
Centros Académicos ( <i>Academic</i> )	Centro de Estudios Públicos CEP; Centro de Estudios del Desarrollo CED; Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo CENDA; Corporación de Promoción Universitaria CPU; Centros de Estudios de la Mujer CEM; Corporación EXPANSIVA; Corporación de Estudios para Latinoamérica CIEPLAN

Fuente: Elaboración propia. Conceptos basados en Abelson (2009), McGann (2008), Uña (2007). Datos en sitios web de los centros.

Con estos criterios se ha elaborado una clasificación a los centros existentes en Chile, que permite visualizar la diferenciación interna de los *think tanks*. El esquema se ha focalizado sobre la actividad prioritaria de las organizaciones, buscando adecuarlas a tipos ideales, en base a sus rasgos más distintivos.

Como se observa, la mayor parte de los *think tanks* han sido clasificados como ‘centros de apoyo’ o *advocacy think tanks*, es decir, organizaciones que otorgan un respaldo experto a la promoción de ideas y valores de distintos actores colectivos involucrados en la definición de asuntos de política. Estos centros se articulan prioritariamente en torno a grupos de interés, difundiendo la obra de destacadas personalidades políticas (Fundación Allende, Fundación Frei, Fundación Democracia y Desarrollo,

24. Gárate, Manuel (2008) “Think Tanks y Centros de Estudio. Los nuevos mecanismos de influencia política en el Chile post-autoritario” en Nuevo Mundo, Mundos Nuevos, Coloquios; Brunner, José Joaquín, Op. Cit.

Fundación Jaime Guzmán), o alimentando la producción intelectual de conglomerados políticos (Projectamérica, Chile 21, Libertad y Desarrollo). Otros centros presentan conexiones políticas menos evidentes, no obstante su función como promotores de ideas (CERC, SUR).

Los centros partidarios o *party think tanks* se caracterizan por una menor exposición mediática, debido a que sus prestaciones se concretan al interior del sistema político, precisamente a través de partidos políticos y redes con autoridades públicas<sup>25</sup>. Si bien desempeñan funciones similares a otros centros, tales como difusión ideológica, su característica definitoria es que están vinculados directamente con la agenda programática de partidos políticos. Asimismo, destaca el hecho de que parte importante de los miembros de sus cuerpos directivos poseen afiliación partidista, e incluso tienen cargos de representación en el congreso o en el Gobierno. En Chile, los *think tanks* partidarios abarcan la mayoría de los partidos con representación parlamentaria (Instituto Igualdad y AVANCE para el Partido Socialista; Instituto Libertad para Renovación Nacional; Fundación Jaime Guzmán para la Unión Demócrata Independiente; ICAL para el Partido Comunista; Centro Democracia y Comunidad para el Partido Demócrata Cristiano).

En los centros de gestión o *contract think tanks* sólo cabe una organización, dado a sus notables similitudes con oficinas de consultoría privada y de asesoría en imagen, las que han sido excluidas en la medida que carecen de pretensiones de incidencia sobre la esfera pública. En Chile, la Fundación Paz Ciudadana ha transitado desde una posición de apoyo o *advocacy think tank* a comienzos de los noventa, hacia una progresiva función de gestión durante los últimos gobiernos de la Concertación. Hoy en día destaca por su labor en la evaluación e innovación en políticas sobre seguridad pública, estableciendo importantes vínculos con asesores del Ministerio del Interior.

Finalmente, los *academic think tanks* están marcados por un mayor desarrollo en el área de investigaciones y publicaciones (propias o de terceros). En general se trata de estudios o informes basados en evidencia empírica, que sirven de respaldo a ciertas materias objetos de debate público. En este caso resulta vital reconocer que sus análisis y propuestas no apuntan únicamente a la discusión de problemáticas contingentes, sino que se perfilan a mediano y largo plazo, estableciendo agendas de trabajo y mostrando también un énfasis en la discusión teórica, de circulación más restringida. La mayor parte de estos centros han diversificado su producción en diversas líneas temáticas (salvo CPU y CEM), replicando en ocasiones la especialización de funciones llevada a cabo dentro del Estado en Ministerios y otras agencias gubernamentales. Esto les ha permitido transformarse en una plataforma de difusión a especialistas de alto prestigio, que pueden llegar a ser referentes para otros *think tanks* y actores políticos, por ejemplo, a través de su incorporación en comisiones asesoras de expertos (ver

---

25. Para un análisis más profundo en torno a esta temática ver Cociña, Matías y Toro, Sergio (2009) "Los think tanks y su rol en la arena política chilena" en Mendizábal, Enrique, y Sample, Kristen (coeds.) "Think tanks y partidos políticos en América Latina", Lima, IDEA Internacional, Overseas Development Institute, pp. 98-126

apartado siguiente). Entre los centros más reconocidos por su producción e influencia mediática se hallan el Centro de Estudios Públicos (CEP), uno de los más grandes de la región latinoamericana; CIEPLAN, relevante especialmente entre 1980 y 1990, en el retorno a la democracia; y EXPANSIVA, de alto impacto durante el gobierno de Michelle Bachelet<sup>26</sup>.

De acuerdo con esta tipología, una de las funciones más significativas desempeñadas por los *think tanks* locales es la de operar como plataformas comunicacionales, promoviendo de forma continua ideas y propuestas orientadas al desarrollo de políticas públicas. Esta coincidencia hace manifiesto su interés por debates públicos y los temas de la agenda política y mediática. Los principales medios de los que se sirven para desarrollar esta función son las publicaciones (en papel y digitales) y columnas en la prensa, además de seminarios y otras actividades de extensión. Entre los *think tanks* que han sido más exitosos desempeñando esta función podemos identificar a LyD, CEP, EXPANSIVA y CIEPLAN.

Entre los centros abocados a funciones de asesoría en propuestas específicas se encuentra un grupo caracterizado por la alta especialización técnica de sus equipos de investigación. Esto les ha permitido desarrollar análisis y sugerencias en áreas específicas de la política, las que sirven como base para la justificación de las posturas de los decisores políticos. En efecto, existen organizaciones que han especializado sus prestaciones, como es el caso de Fundación Paz Ciudadana en el ámbito de la seguridad ciudadana, CEM respecto a políticas vinculadas a la mujer, CENDA en el análisis de los sistemas de pensiones. Otros centros han optado por una división interna del trabajo, con distintas áreas asociadas a ciertos expertos de renombre, como los casos de CIEPLAN, LyD, EXPANSIVA, CEP, CED.

Por otro lado, los *think tanks* que desarrollan importantes funciones en la gestión de redes de conocimiento han logrado consolidar sus posiciones de cara al sistema político, proporcionando cierta *expertise* a actores clave, ya sea bajo la forma de asesorías y propuestas o evaluando políticas públicas concretas. La conformación de redes también ha posibilitado la asociación entre diversos centros de estudio, permitiendo un debate de ideas más profundo, así como también dar mayor visibilidad e impacto a sus propias iniciativas. La producción de *think tanks* de gran connotación pública también les ha permitido insertarse en discusiones programáticas de candidatos presidenciales y parlamentarios, informándoles y dotándoles de propuestas para el desempeño de discusiones técnicas y políticas. Si bien esto no implica vinculaciones partidarias directas, sí muestra la existencia de afinidades ideológicas que han facilitado de forma continuada este tipo de alimentación programática.

---

26. Gárate, Manuel (2010) "CIEPLAN entre dictadura y democracia: orígenes y alcances de un Think Tank de economistas", ponencia presentada en el Congreso 'Produciendo Lo Social: Una Mirada Reflexiva a las Ciencias Sociales en Chile y América Latina', Facultad de Ciencias Sociales e Historia, Universidad Diego Portales, Santiago

## Think tanks y la gestión del conocimiento experto

Más que un estudio detallado de las instancias del proceso de políticas donde los *think tanks* han desplegado su *expertise*, importa destacar aquí las oportunidades diferenciadas de los centros en los distintos ambientes políticos donde se desenvuelven.

### Comisiones de Expertos

La creación de comisiones expertas forma parte de prácticas delegativas en la toma de decisiones, tanto a nivel del ejecutivo como del legislativo<sup>27</sup>. En el caso chileno, la apertura de comisiones tanto a nivel presidencial como ministerial ha dado espacio a la inclusión de expertos de diverso signo en la discusión de problemas públicos, entre ellos a miembros de equipos directivos e investigadores asociados a los *think tanks* locales.

Uno de los casos mejor estudiados en el país corresponde a los Consejos Asesores Presidenciales. Convocados durante la presidencia de Michelle Bachelet bajo el concepto del “Gobierno Ciudadano”, obedecen a una modificación en el estilo de gobierno que pretendía generar un proceso más participativo y abierto en el diseño e implementación de las políticas públicas<sup>28</sup>. Se sostienen en una lógica de reforma a los procesos de formulación de políticas, valiéndose de un procedimiento consultivo y participativo reflejado en la idea de “foros deliberativos”. En general, son convocados para el estudio y construcción de propuestas de política en determinados asuntos de la agenda pública. Su composición cuenta con actores ajenos a la esfera de los poderes estatales: grupos de interés, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, centros de estudio, entre otros.

En su análisis a los Consejos de Previsión, Consejo de Infancia y Consejo de Educación, Aguilera ha mostrado el rol protagónico de la figura de los “expertos” en estas instancias de asesoría. Los *think tanks* poseen mayor o menor presencia en las comisiones a través de distintos canales: incorporando a figuras prominentes, aportando con informes y artículos de los puntos en debate, delineando propuestas y participando en las audiencias abiertas de cada consejo. Lo que se desea destacar con esto es la incorporación gradual de *think tanks* a consejos de asesoría experta para el debate y diseño en materia de política pública. Por las características de los espacios convocados, las organizaciones de matiz académico y de apoyo son las que mejores oportunidades tienen para trazar los contornos de los problemas y gestionar su *expertise* en el asesoramiento a las autoridades públicas.

---

27. Aguilera, Carolina (2009) “Las Comisiones Asesoras Presidenciales del Gobierno de Michelle Bachelet”, documento de Trabajo del Programa de Gobernabilidad, Santiago, FLACSO

28. Farías, Ana María (2008) “Formación de políticas públicas y ‘Consejos Asesores Presidenciales’” en Revista Mad Edición Especial, 3, Universidad de Chile, pp. 47-63

## Formación de Agenda

La denominada teoría del *agenda-setting* ha puesto énfasis en las dinámicas de mediatización y popularización de temas sociales, a través de mecanismos de selección y visibilización política de asuntos de relevancia pública<sup>29</sup>. El modelo opera en una secuencia de selección, priorización e incorporación de temas para la política, a través de “*valores dramáticos*” en competencia. Se sostiene que distintos actores compiten en condiciones diferenciadas de representación, recursos y acceso al sistema político, con objeto de instalar temas en el ámbito público.

En cuanto forma parte de sus intereses intervenir en la formación de agenda, los *think tanks* se han especializado en el manejo mediático de sus comunicaciones. Abelson destaca que “los académicos que integran los *think tanks* aparecen con alta frecuencia en las cadenas de noticias y en los programas de periodismo político para comentar sobre un amplio espectro de temas de política nacional e internacional”<sup>30</sup>. Antonio Camou ha constatado, para el caso argentino, cómo la esfera de *expertise* de los *think tanks* ha permeado el debate económico a través de su presencia en los medios de comunicación masivos. En Chile, los *think tanks* muestran una intensa productividad en lo referente a actividades de publicación y extensión. Muchas de ellas se traducen en la aparición de figuras emblemáticas de los centros en medios de comunicación, e incluso columnas periódicas en diarios de relevancia. Por otro lado, actividades como foros, coloquios, seminarios, simposios, permiten tanto la visibilización de los centros como la incorporación de temas a la agenda pública.

En consecuencia, los *think tanks* pueden ser evaluados a partir de las acciones desplegadas para intervenir en la agenda pública, política y mediática. Entendida como una dinámica contingente y sujeta a una variedad de condiciones<sup>31</sup>, el establecimiento de agenda ofrece oportunidades importantes al desenvolvimiento de *think tanks* de signo ideológico y partidario, interesados en la difusión de ideas y valores tanto a nivel de los actores políticos como de la opinión pública en general. Como señala Kosicki, hoy en día no se trata de decir a los ciudadanos *qué* pensar sino *sobre qué* vale la pena hacerlo<sup>32</sup>.

29. Kingdon, John (1995) “Agendas, Alternatives, and Public Policies”, Nueva York, Harper Collins College Publishers; Kosicki, Gerald (1993) “Problems and opportunities in agenda-setting research” en *Journal of Communication*, 43(2), pp. 100-127

30. Abelson, Donald, Op. Cit., p. 25

31. Walgrave, Stefaan and Van Aelst, Peter (2006) “The contingency of the mass media’s political agenda setting power: Toward a preliminary theory” en *Journal of Communication*, 56(1): pp. 88-109

32. Kosicki, Gerald, Op. Cit., p. 103.

## Asesoría Legislativa

Un contexto donde se ha planteado la necesidad de contar con mayor y mejor gestión del saber experto es en el ámbito de las asesorías parlamentarias<sup>33</sup>. Estas prestaciones son entendidas como “una opinión profesional en un área determinada del conocimiento” que puede ser utilizada para realizar la “función legislativa, fiscalizadora [en el caso de los diputados] o de representación”<sup>34</sup>. El gasto público en asesorías legislativas está básicamente orientado a canalizar la *expertise* con relación a fines específicos para el proceso legislativo, al vincularse con el trabajo político de los representantes para alcanzar mayor eficiencia y calidad; reducir la asimetría de información favorable al Ejecutivo así como, por otra parte, a grupos de presión; permitiendo a los parlamentarios ser “un puente entre el conocimiento de los expertos y las necesidades de la ciudadanía”<sup>35</sup>.

Las asesorías en el ámbito parlamentario pueden dividirse en dos grandes grupos: aquellas financiadas por el Congreso, y aquellas que no lo están y que por ende no son dependientes de la entidad<sup>36</sup>. Dentro del primer grupo se reconocen asesorías personales (a criterio del parlamentario) y asesorías ‘*neutrales*’, las que son desempeñadas por la Biblioteca del Congreso Nacional y la Oficina de Información, contemplándose también las asesorías externas (con cargo al Congreso) que pueden ser efectuadas por personas naturales o jurídicas, entre ellas *think tanks*. Entre las asesorías no dependientes del Congreso, se identifican aquellas provistas por *think tanks* afiliados a partidos políticos, *think tanks* no afiliados, asesores del poder ejecutivo y *lobbyistas*. Esto da cuenta de la gran diversidad de gestores de experticia que se vinculan a los procesos deliberativos, relevando nuevamente su significación para el proceso político actual.

En Chile se ha constatado una concentración de redes de asesores en el poder ejecutivo<sup>37</sup>, lo que motivaría el recurso por parte de los parlamentarios a los *think tanks* –entre otros expertos y organizaciones expertas–, con el fin de proveerse de argumentos técnicos para el debate de las propuestas gubernamentales<sup>38</sup>. Al revisar los sitios de transparencia de la Cámara de Diputados y el

33. Ampuero, Hernán (2003) “Administración y Modernización Parlamentaria” en Revista Chilena de Administración Pública, 2(5), Universidad de Chile, p. 93

34. Ampuero, Hernán (2005) “¿Cuánta información necesita un Diputado? La gestión de la información en la Cámara de Diputados” en Revista Enfoques, 4, Universidad Central de Chile, pp. 6-7

35. Valdés, Salvador y Soto, Sebastián (2009) “¿Cómo fortalecer la labor legislativa del Congreso? Propuesta para un nuevo sistema de asesoría parlamentaria” en Estudios Públicos, 114, Santiago, pp. 56

36. *Ibíd.*

37. Valdés, Salvador y Soto, Sebastián, *Op. Cit.*, p. 55

38. Marco Moreno (2009) “Think tanks en Chile: estilos y prácticas tecnocráticas en la formación de políticas”, ponencia preparada para el Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Río de Janeiro, Brasil

Senado es posible apreciar el recurso, como asesores externos o asesorías legislativas profesionales, a diversas organizaciones listadas como *think tanks*, siendo clara la afinidad ideológica entre la pertenencia partidaria y el centro asesor<sup>39</sup>. La eficacia y solidez en la construcción de propuestas dan cuenta del potencial y significación del conocimiento experto en la actualidad, lo que explica que gran parte de los *think tanks* declare también realizar asesorías técnicas y políticas.

## Conclusiones

Los centros de estudio privados o *think tanks* se han consolidado como actores en el medio político chileno. Aunque lejos aún de la expansión que han experimentado en Argentina, se constata en el país la influencia que estas organizaciones han tenido a lo largo del proceso político de las últimas cuatro décadas, con especial fuerza a contar de la transición democrática. Si bien aquí se privilegió un análisis a la situación actual de los *think tanks*, es plausible sugerir que con posterioridad a 1990 se asiste a una nueva configuración de lo que se ha denominado el campo de las políticas de la experticia. En efecto, las transformaciones institucionales y la emergencia de nuevos actores colectivos, además de la sofisticación en la discusión y diseño de las políticas públicas, han posibilitado una activa participación de organizaciones que gestionan su *expertise* para la definición de los problemas públicos. En ellas se constata además una creciente tendencia a la diversificación, junto con la mayor especialización en el trabajo de los distintos centros.

En referencia a lo primero, los *think tanks* locales definen funciones prioritarias así como públicos objetivos y canales particulares para viabilizar sus intervenciones. Es así como se observan distinciones entre centros con sesgo académico, de gestión, de apoyo o partidistas. De esta manera, los *think tanks* son capaces no sólo de adquirir perfiles diferenciados, sino además generar oportunidades para los ambientes políticos en que buscan desenvolverse. Se experimenta entonces un crecimiento ya no cuantitativo de las organizaciones, sino cualitativo respecto a los atributos que van potenciado conforme nuevas oportunidades se presentan. Asimismo, se abren espacios para el establecimiento de vínculos y la circulación de recursos económicos, además de expertos y figuras intelectuales y políticas, potenciando el espectro de virtuales alianzas con múltiples organizaciones y actores interesados.

Por otro lado, debe subrayarse que el ejercicio de la influencia sobre la toma de decisiones se vuelve hoy un proceso complejo, que involucra condiciones desiguales de recursos políticos, económicos y de *expertise* por parte de los participantes. En estas condiciones, los *think tanks* encuentran el espacio para hacerse partícipes en diversos espacios: comisiones asesoras expertas, ofreciendo *inputs* para respaldar propuestas de política social en temas polémicos; medios de difusión para la problematización e incorporación de temáticas en la agenda política y mediática; circulación de figuras

---

39. *Ibid.*

de alta connotación pública, organización de actividades de extensión y de divulgación ideas para una audiencia específica; asesoramiento de decisores políticos como son los miembros del parlamento; entre otros.

Finalmente, la participación de *think tanks* debe poder evaluarse desde el punto de vista de la promoción de una democracia de calidad. ¿Cómo se vincula la influencia que ejercen estas organizaciones con la apertura de nuevos ámbitos de participación? ¿Cómo se asocia el saber experto a la legitimación técnica de posiciones políticas? Hasta el momento, pareciera que los *think tank* han mermado la apertura de canales de participación en la toma de decisiones, sustituyéndolos por prestaciones expertas en ámbitos precisos de discusión. Por otro lado, es poco razonable ligar los problemas de legitimidad que se desprenden de la deliberación política hacia criterios únicamente técnicos. En este sentido, participación y legitimidad se vuelven tópicos para sopesar la valoración de estas organizaciones en la vida política.

