



UNIVERSIDAD  
TECNOLÓGICA  
METROPOLITANA  
*del Estado de Chile*

I.S.S.N. : 0719-3653  
Vol. 3 / Nº2  
Segundo semestre 2015

# REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

PROGRAMA DE ESTUDIO  
DE POLÍTICAS PÚBLICAS





UNIVERSIDAD  
TECNOLÓGICA  
METROPOLITANA  
*del Estado de Chile*

I.S.S.N. : 0719-3653

Vol. 3 / N°2

Segundo semestre 2015

# REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

PROGRAMA DE ESTUDIO  
DE POLÍTICAS PÚBLICAS



EDICIONES UNIVERSIDAD  
TECNOLÓGICA METROPOLITANA

© UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA METROPOLITANA  
Facultad de Administración y Economía – UTEM  
Programa de Estudio de Políticas Públicas  
**Revista de Estudios Políticos y Estratégicos**

Versión impresa: ISSN 0719-3653  
Versión en línea: ISSN 0719-3688  
Volumen 3, N° 2, segundo semestre 2015

## **CUERPO EDITORIAL**

**DIRECTOR:** Dr. Leonardo Gatica V.  
Revista de Estudios Políticos y Estratégicos  
Programa de Estudio de Políticas Públicas  
Universidad Tecnológica Metropolitana  
Dr. Hernán Alessandri N°722, Providencia, Santiago.

**EDITORA:** Mg. Paola Aceituno O.  
Dr. Hernán Alessandri N°722, Providencia, Santiago  
Teléfono: (56-2) 27822995

### **CONSEJO ASESOR:**

- Mg. Franklin Barrientos R.
- Dr. Joan Seraff Bernat i Martí. Universidad Jaume I (España)
- Dr. Roberto Contreras.  
Universidad Tecnológica Metropolitana
- Mariela Ferrada. Universidad Tecnológica Metropolitana
- Dr. Carlos Gutiérrez-Hita.  
Universidad Miguel Hernández (España)
- Dr. Hugo Inostroza S.
- Dr. Francisco Le Dantec G.

### **PARES EVALUADORES:**

- Susana Coper. Economista, Mg. en Economía, CIDE, México. Dr.© U. de Valladolid, Universidad Austral de Chile.
- Patricia Comas Inostroza. Asistente Social, Mg © en Ciencia Política.

- Roberto Contreras Marín. Ingeniero en Administración Agroindustrial e internacional. Doctor en Economía, Universidad de Jaume I.

- Juan Manuel Fabrega. Geógrafo. Mg en Docencia Universitaria.

- Claudio Llanos Reyes. Licenciado en Historia, Profesor en Historia y Geografía. Doctor en Historia Universidad de Barcelona, Universidad Católica de Valparaíso.

- Luis Lira. Ingeniero Agrónomo, Magíster en Estudios del Desarrollo.

- Ignacio Nuñez Leiva. Abogado y Magister Pontificia Universidad Católica de Chile, Doctorando en Derecho por la Universidad Castilla la Mancha.

- Miguel Ángel Pardo. Licenciado en Educación en Historia, Geografía y Ciencias Sociales. Magister en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos. Universidad Alberto Hurtado.

- Carla Robledo M. Abogado y Magister en Derecho Público de la Pontificia Universidad Católica.

- Zenobio Saldivia M. Profesor de Filosofía Universidad de Chile. Mg. en Filosofía de las Ciencias. Dr. en Estudios Latinoamericanos, Universidad Tecnológica Metropolitana,

- Jorge Sanz. Oficial de Ejército (R), Licenciado en Ciencias Militares. Magíster en Ciencias Militares, mención Planificación y Gestión Estratégica. Doctor © en Territorio y Desarrollo Local, Universidad Jaume I, Castellón de la Plana y de Valencia, España.

- Ana Slimovich. Licenciada en Ciencias de la Comunicación de la Universidad de Buenos Aires. Becaria doctoral del CONICET (UBA).

- Egidio Torres. Profesor de Estado en Historia y Geografía, Magíster en Relaciones Internacionales, Magíster en Ciencia Política, Universidad de Chile, Candidato a Doctor en Sociología, Universidad de Granada, UTEM.

- Katherine Ulloa. Ingeniero Estadístico. Cursando Magister en Estadística.

• Elvira Valenzuela Vila. Asistente Social. Doctora en Estudios Latinoamericanos, UTEM.

• Patricio Villegas. Ingeniero en Agroindustria. Mg© en Ciencia Política.

• Héctor Casanueva Ojeda. Diplomático, Máster en Comunidades Europeas y Diplomado en Cooperación por la Universidad Politécnica de Madrid.

• Benjamín Silva Torrealba. Profesor de Historia, Geografía y Educación Cívica, PUC. Licenciado en Educación, Licenciado en Historia, PUC, Magister en Historia mención Etnohistoria, Universidad de Chile, Dr. © en Historia mención Etnohistoria, Universidad de Chile .

• Carolina Figueroa Cerna. Licenciada en Historia, Licenciada en Educación, Universidad de Valparaíso. Profesora de Historia y Cs. Sociales, Universidad de Valparaíso, Magister en Historia mención Historia de América, Universidad de Chile, Dra. © en Historia mención Etnohistoria, Universidad de Chile.

• Paula Castro Seinfeld. Psicóloga, Universidad de Chile, Magister de la University of California.

• Carlos Andrés Pisani . Arquitecto, Universidad Nacional de Rosario. Máster en Dirección de Empresas Inmobiliarias y Constructoras, Universidad Politécnica de Madrid. Profesor Titular. Universidad Católica de Santa FE, Jefe de trabajos Prácticos – Intervención al Urbanismo, Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño. Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

#### COMITÉ TÉCNICO:

- Nicole Fuentes
- Fabian Flores
- Nathaly Pizarro
- Erick Pezoa
- Carmen Hadermann
- Gemita Flores
- María Laura Osorio

#### INFORMACIONES

Programa de Estudio de Políticas Públicas (PEPP)  
Facultad de Administración y Economía – UTEM

• Sitios Web: [www.pepputem.cl](http://www.pepputem.cl)

[www.revistaepe.blogutem.cl](http://www.revistaepe.blogutem.cl) / [www.utem.cl](http://www.utem.cl)

• Correo electrónico: [politicaspublicas@utem.cl](mailto:politicaspublicas@utem.cl)  
[editorial@utem.cl](mailto:editorial@utem.cl)

• Dirección: Dr. Hernán Alessandri nº 722,  
Providencia, Santiago

• Teléfono: (56-2) 27877995

© Está prohibida la reproducción total o parcial de este libro, su recopilación en un sistema informático y su transmisión en cualquier forma o medida (ya sea electrónica, mecánica, por fotocopia, registro o por otros medios) sin el previo permiso y por escrito de los titulares del *copyright*.

"Revista Estudios Políticos y Estratégicos Universidad Tecnológica Metropolitana utiliza la Licencia Creative Commons de Atribución – No Comercial – Compartir Igual 4.0 (Jurisdicción Internacional)."

Impresión: Gràfhika

Santiago de Chile, Diciembre de 2015.

## **POLÍTICA EDITORIAL**

La Revista de Estudios Políticos y Estratégicos es una publicación del Programa de Políticas Públicas (PEPP), dependiente de la Facultad de Administración y Economía, de la Universidad Tecnológica Metropolitana.

La publicación está orientada a la difusión de trabajos interdisciplinarios de especialistas, con la finalidad de generar debate y contribuir en el análisis, renovación, proposición u observación, de fenómenos sociales, con especial énfasis en la Ciencia Política y las Políticas Públicas.

La publicación es semestral, en formato impreso y electrónico. Todos los trabajos presentados, son sometidos a un doble arbitraje ciego.

El comité editorial está integrado por académicos nacionales e internacionales.

Finalmente, la revista tiene una política de acceso abierto, bajo el principio de disponibilidad gratuita a los productos de investigación para el público general.

# ÍNDICE

director <b>Leonardo Gatica</b>	EDITORIAL	6-15
autor <b>Harold Bertot Triana</b>	CONTROL CONSTITUCIONAL Y LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA: EL MODELO DE CONTROL EUROPEO O CONCENTRADO	16-35
autor <b>Federico Del Giorgio Solfa</b>	JUVENTUD, COHESIÓN SOCIAL E INNOVACIÓN PARA EL DESARROLLO LOCAL ARGENTINO: UN ANÁLISIS OPORTUNO DE LA EXPERIENCIA ITALIANA EN LA REGIÓN EMILIA-ROMAGNA	36-49
autor <b>Nicolás Molina Vera</b>	DEL GREMIALISMO “APOLÍTICO” A LA ESTRATEGIA DE TRANSFORMACIÓN EN PARTIDO POLÍTICO DE LA UNIÓN DEMÓCRATA INDEPENDIENTE (UDI)	50-73
autor <b>Augusto Velasco Cortés</b>	EL CLIMA SOCIAL ESCOLAR COMO REPRESENTACIÓN SIMBÓLICA CULTURAL	74-89
autores <b>Andrés de Castro</b> <b>Susana S. Ferreira</b>	GESTIÓN FRONTERIZA CONTRA EL NARCOTRÁFICO EN SUDAMÉRICA COMO RETO DE INTEGRACIÓN REGIONAL	90-107
autor <b>Erik Marín Cuevas</b>	ESTUDIO EXPLORATORIO DE LA INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA EN EL CONTINENTE ANTÁRTICO CHILENO EN EL PERÍODO 2011-2014	108-131



**Leonardo Gática Villarroel**  
DIRECTOR

## EDITORIAL

### ¿TIENE EL ESTADO CHILENO UNA DEUDA HISTÓRICA CON SUS PUEBLOS ORIGINARIOS?

El día 29 de diciembre la Sra. Presidenta de la República, Michelle Bachelet, en la Araucanía señaló que el Estado de Chile estaba en deuda con dicha zona.

Dada la oportunidad del tema, he solicitado al Dr. en Ciencia Política y Comportamiento Humano por la Newport International University, Wyoming, Hugo Omar Inostroza Sáez, quien fuera Director del Cuaderno de Estudios Políticos y Estratégicos, publicación que antecede a esta revista, que en esta editorial registre determinados aspectos de un extenso y documentado trabajo cuya autoría le pertenece, realizado en el año 2013 y que hoy mantiene plena vigencia, bajo el título “¿Tiene el Estado chileno una deuda histórica con sus pueblos originarios?”

#### 1. INTRODUCCIÓN. REFLEXIONES SOBRE LA TEORÍA DEL ESTADO

Si se acepta el supuesto de la deuda, puede sustentarse que el Estado tiene un comportamiento que transcurre y que se halla comprometido sin límites en el tiempo, el que no afecta el correspondiente a sus componentes organizacionales, los que son sus reales creadores de la mayúscula organización que es. Pero, el supuesto debe ser demostrado para tener validez.

El Estado no siempre ha tenido las características que se le atribuyen actualmente, ni la capacidad con que se quiere comprometerlo. Los cambios

que ha experimentado en sus estructuras, procesos y funciones le ha proveído de organicidades distintas, además de entender que no siempre se estima de la misma manera lo que algunos idean sobre su creación y presencia.

Por lo mismo, la Teoría del Estado viene a constituir un objeto de conocimiento que ha procurado hasta hoy encontrar respuestas sólidas y destacar el rol de éste, sujeto a mucha contradicción entre científicos e ideólogos, preferentemente sociales, religiosos y jurídicos y ha mantenido ostensiblemente su actualización con la ciencia política, la religión y la economía.

Ya hemos señalado que el Estado no siempre ha tenido la validez que algunos le asignan. En efecto, hay ideas que le dan nada más que un carácter instrumental, pues puede ser utilizado para su propia desaparición, ya que su creación sólo sirve a los intereses de quienes le han dado vida, pero no para las de otros; sin embargo, hay quienes aprecian su presencia permanente sujeta a circunstancias que evolucionan en el tiempo. También existen organizaciones sociales que niegan terminantemente su existencia y que quieren su eliminación y, no dejan de estar presentes, aquellas que lo ven como un ente subsidiario, con poca presencia, pero que se justifica actuando en ciertos ámbitos generales de la realidad global en el que está constituido y en casos muy específicos se concibe como una totalidad que abarca espacios inusitados.

Un punto referencial en el análisis, podemos encontrarlo en Hermann Heller (Teoría del Estado, 1995) y en Carl J. Friederich (La Democracia, como forma política y como forma de vida, 1966). El Estado dice Heller 'no es otra cosa que una forma de vida humano – social, vida en forma y forma que nace de la vida. El Estado no es espíritu

objetivo y quien intente objetivarlo frente a su sustancia psicofísica, verá que no le queda nada en las manos'. Es dable entonces preguntarse ¿Cómo hay que concebir al Estado en cuanto a unidad en la multiplicidad, sin afirmar que se trata de un ente autónomo, independiente de los hombres que lo actúan y sin considerarlo una mera ficción?

En ayuda de Heller viene la Teoría de la Organización, facilitando el discernir lo que es el Estado, pues las leyes organizacionales han contribuido a explicar 'que este ente es una unidad de acción humana organizada de naturaleza especial, gracias a la actividad de órganos específicos, conscientemente dirigida hacia la acción eficaz de dicha unidad'. El efecto producido por la organización excede, con mucho, a la mera suma de las actividades individuales

Asimismo, jamás podrá existir ni una organización ni un Estado sin una voluntad común eficaz, aunque en modo alguno general. El Estado tiene que mantener, extender y reproducir de manera permanente una comunidad de voluntad y valores que vendrá a servirle de cimiento, lo que realizará de modo mediato valiéndose de instituciones de toda clase y especialmente por la influencia ejercida en la enseñanza y en la formación de la opinión pública. ¿Sociedad civil?, ¿civilidad?, ¿hombre de la comunidad?, ¿hombre masa?

Cabe preguntarse si las organizaciones necesitan de espacio físico natural o cultural para su sustento o mantención. La respuesta es afirmativa. En el caso del Estado, es un territorio que puede reunir tales características. ¿Limitado o ilimitado? La interrogante puede dar origen a explicaciones diversas. Caso, por ejemplo, de totalitarismos y expansionismos, basados en doctrinas e ideologías reconocidas hoy en día. Otros conceptos

de civilidad estatal están evidenciados en los de soberanía, poder, pueblo, nación, unidad real.

Uno de ellos, no el único, es el poder el cuál diferencia la organización estatal de otras por la clase de coacción que aplica como también por su específica dominación en el territorio. Pasa así con las decisiones adoptadas por los órganos estatales ‘capacitados’ las que poseen obligatoriedad general para todos los habitantes, en que el Estado es considerado como un grupo de dominación a diferencia de los grupos de carácter personal.

La unidad estatal no está para identificarse con ninguno de sus elementos ni tampoco con ninguna persona que quiera identificarse a su vez en el poder. No se puede olvidar que lo que engendra la dominación es la obediencia.

Por lo mismo que hablar con liviandad de que el dominador es el pueblo en una ordenación estatal, considerando, incluso, que él es un elemento del Estado, no debe llevar al olvido que existen otros, que sólo adquieren plena verdad y realidad en una interrelación. En esto radica el rol esencial que puede ejercer el gobierno, pues el poder del Estado como unidad de acción no puede ser referido con arbitrariedad ni a los actos de los que tienen el poder ni a los de los sometidos al mismo. Lo que debe buscarse, sin embargo, es una cooperación causal ‘de todos’. Con énfasis hay que manifestar que el gobernante tiene poder en el Estado, pero nunca posee el poder del Estado (salvo en los regímenes totalitarios donde puede querer la identificación con él y en los ideólogos de la violencia donde se desconoce que pueda tenerlo y sostenerlo).

Como un alcance a lo anterior hay que reconocer que la estructura total del Estado debe ser regulada en un documento, denominado Constitución. No todos, como está demostrado positiva y teóricamente, se ponen de acuerdo sobre la caracterización del mismo, sobre todo porque hay representaciones sobre cambios constitucionales que pretenden inclusive con y en ella partir de cero. Con todo, lo importante es manifestar que la organización del Estado exige un documento si es que requiere validar su constitucionalidad, en la cual hay que reconocer ciertos principios.

## **2. DESARROLLO**

### **2.1 La importancia de la Democracia**

Procurar seguir justificando la existencia del Estado es caminar en el vacío de planteamientos conceptuales. Esta organización única e importante, no se puede engendrar en él, pues necesita de lo que hoy se concuerda existe y que es la democracia como forma política de vida.

Todo el mundo habla hoy de la democracia. Al hacerlo, algunos de los totalitarios pretenden, que su ordenamiento político, su Estado, es la verdadera o ‘auténtica’ democracia, pero sus preferencias es a llamarla “democracia popular”.

De este modo, el orden político hay que concebirlo en el Estado como de dominio y de cooperación entre muchos elementos que contribuyen a su estructuración. Se puede agregar a lo anterior que la democracia, como fenómeno político, ha ayudado a definir la autoridad y a interrelacionarla con el poder.

Como un ejemplo puntual del significado de poder, en ninguna democracia los gobernados dirigen a los gobernantes en sus cargos, pero sí deciden si los gobernantes poseen o no cualidades representativas. En la democracia constitucional no existe un soberano, ni tiene por qué existir, porque en la Constitución queda establecido a quiénes se asignan cada una de las actividades y competencias en la existencia del poder.

Es posible observar diversos modelos de democracia, entre ellos están la forma presidencial, la de gabinete, la parlamentaria y la de consejo de la democracia. No son constituyentes perfectos, pero es lo que hay y soportan, pese a ello, el paso del tiempo. Representan el gobierno de uno, de muchos y de unos pocos.

Otros factores motivacionales encontrados en la actualidad de mucha influencia para observar el rol del Estado y de un gobierno, son aquellos de propaganda y de control inductivo de las personas haciendo uso de recursos que no le son propios y que presentan un cuadro de intenciones totalitarias en muchos de ellos.

En lo expresado, debe existir la voluntad de respetar los principios y valores en que se sustenta una minoría, cualesquiera sean las caras y contenidos que ella tenga, las que se avalan positivamente si se reconoce el pluralismo y la tolerancia de ideas y acciones.

El soporte de la democracia no se encuentra en una vocinglera mezcla de declaraciones vacías de verdad y de respeto hacia los que van dirigidas. La convicción de quién o quiénes las lanzan hacia otros deben ser, en realidad, provocar la comprensión y aceptación en éstos. En otras palabras, debe existir la disposición a admitir opiniones de los adversarios o contrarios en

minoría circunstancial, sin atropellos, con una manifestación comportamental que lleve permanentemente la moderación como su sello. La convivencia democrática así lo plantea y lo exige.

## **2.2 Estado y comunidad organizacional.**

Los problemas de una comunidad organizacional pueden ser abordados en la democracia por la generalidad de sus integrantes. Aceptar que pueden ser solucionados sólo por una minoría excluyente, admitiendo que es la más indicada para hacerlo, constituye un craso error de competitividad en la propia existencia de una mayoría que la respalde. Aceptar que es el pueblo, como elemento sustantivo del poder político y social, sin conocer previamente el comportamiento de sus componentes, no significa que represente la generalidad aludida y menos a una élite por consideraciones históricas y dialécticas, que no puede estar por encima de los responsables de las decisiones políticas. Nuevamente se puede aludir a la comunidad de valores y convicciones que se deben promover para construir la generalidad.

El hombre común, como persona política depende de la comunidad y la comunidad depende de él. Por lo mismo la democracia es exigente y no está para restringir la circulación de las ideas, de preferencias, de programas distintos, circunscribiéndose a las voces de la mayoría, porque una oposición, no sólo político-parlamentaria, sino también aquella social e intelectual, desempeña su papel cuando elabora iniciativas e indica soluciones que desafían a los gobiernos en ejercicio, estimulando a la opinión pública.

### 2.3 Los Pueblos originarios.

La relación histórica reconoce 19 pueblos originarios, algunos de los cuáles están ya extinguidos. En la actualidad, la ley indígena 19.253 de 05 de octubre de 1993 acepta 9, incorporando a los Huilliches junto a los Atacameños, Diaguitas, Mapuches, Alacalufes, Yaganes, Aymaras, Rapa Nui, Quechuas y Coyas.

Al provocar esta referencia, la intención del trabajo pretende establecer cuándo las etnias consideradas llegan a constituir una preocupación para el Estado chileno, pero también para preguntarse si el inicio de éste tiene fecha de creación.

Por de pronto, hay 3 textos o reglamentos constitucionales en la Patria Vieja y 4 ensayos en la Patria Nueva. En la República, están las constituciones de 1833, luego la de 1925 y la constitución de 1980, reformulada en 14 oportunidades entre 1989 y 2011.

Un segundo hito lo constituye la Guerra del Pacífico (1879 a 1881) que cambia el territorio del país y en la cual directa e indirectamente participan Bolivia, Argentina y Perú. Los “afectados” principalmente por los resultados del conflicto son Perú y Bolivia respecto de Chile. Este incorpora de parte de Bolivia un extenso litoral, una salida al mar y una parte de su altiplano. Aceptando este último firmar un Tratado de Tregua el 04 de Abril de 1884, no de Paz, y Chile manteniendo la ocupación del territorio entre el río Loa y el paralelo 23, región de Antofagasta. Este espacio ha sido definitivo hasta ahora con el tratado que se firmó en 1904.

Con Chile vencedor, Perú se obliga a firmar el tratado de Ancón, el 20 de octubre de 1883, entregando Tarapacá, que limita al norte con la quebrada del río Camarones y por el sur con la quebrada del río Loa. Arica y Tacna serán

administradas temporalmente por Chile, lo que ocurre después de un largo y complejo proceso en que se acuerda un plebiscito. Chile se queda con Arica y Perú con Tacna el 03 de Octubre de 1929. Más de 190.000 km<sup>2</sup> se incorporan a Chile por lo sucedido.

Lo que hay que destacar en lo recién expresado es que hay varias y nuevas etnias aborígenes que se integran al Estado chileno. De esto surge con espontaneidad una interrogante: ¿Hay deudas históricas con ellas o sólo hay preocupación real por una sola como es la mapuche en los momentos actuales?

### 2.4 Interrogantes y respuestas presuntas sobre la deuda histórica.

- ¿Cómo puede adquirir deudas un Estado a través del tiempo?
- Si un Estado desaparece por razones conocidas y ya dadas a comprender, lo que representa una situación verídica, v.g. si se acaba la democracia constitucional y se establece la otra idea de democracia como la popular y ésta se organiza institucionalmente como tal, ¿sigue comprometida la deuda que deja la anterior organización estatal?

Hay que entender que las democracias populares entienden el Estado como un instrumento creado al servicio de la burguesía y del capitalismo que debe ser eliminado. La democracia popular existe en la actualidad y representa fehacientemente gobiernos autoritarios y totalitarios; da nacimiento a nuevas instituciones organizadas, y niega siempre su reconocimiento a las instituciones políticas de la democracia representativa como cargos públicos electos; elecciones libres, imparciales y frecuentes; libertad de expresión; fuentes alternativas de información; autonomía de las asociaciones y ciudadanía inclusiva.

Si se analiza la argumentación entregada, es difícil, pero no imposible que un Estado pueda adquirir históricamente deudas que lo comprometen indefinidamente en el tiempo. Sus procesos están evolucionando siempre y no son estáticos e inmóviles.

De la afirmación aquella de que el Estado chileno es deudor histórico de las etnias originarias, se pueden inferir nuevas interrogantes: ¿Tiene el Estado chileno una deuda histórica con los pueblos originarios?, ¿con cuáles?, ¿con aquellos que originó con la capitanía general del reino?, o ¿con todos aquellos que se involucran posteriormente con la extensión de más de 190.000 km<sup>2</sup> que Chile obtiene después de la Guerra del Pacífico? Pero, las interrogantes no terminan, ¿Cuándo nace el Estado de Chile?, ¿acaso con la Primera Junta Nacional de 1810?, ¿con la Patria Vieja o con la Patria Nueva?, ¿con la aprobación del reglamento de José Miguel Carrera de 1811?, ¿con el período de los ensayos constitucionales de 1818 a 1828?, ¿o realmente hay respuestas a partir del llamado período de la República con la Constitución de 1833?

Este trabajo no persigue ahondar en relaciones históricas, pero lo que se puede adelantar para terminarlo es que, sin pretensiones eruditas, existe la necesidad de hacer un planteamiento esencialmente político para entender que si se quiere reconocer una deuda que pueda comprometer al Estado, la exigencia en lo especial en ello no es consultar sólo al pueblo, sino comprender que éste es un asunto de las instituciones políticas, nacido de la voluntad de una democracia representativa, esto es, resolución de minorías y mayorías debidamente fundamentadas y acordadas. Esto requiere en un Estado democrático, entendiendo que si se quiere reconocer una deuda histórico - social con sus etnias originarias, llevar a cabo antes un proceso que corresponda

a sus definiciones como tal. En otras palabras, no es cosa que unilateralmente por ejemplo, un gobierno de mayoría decida reconocerlas en función de su ventaja sin aceptar ni permitir que exista un análisis de la opinión de los organismos de la sociedad civil y de las instituciones, de su pluralismo de convicciones y tolerancia.

## **2.5 Soluciones a un problema.**

Que el Estado chileno constituye una entidad única y soberana respecto de otras similares, es una afirmación que obliga a negar preventivamente tal condición, ya que la civilización y la cultura del siglo XXI, que corresponde a un mundo interpenetrado, hace que toda decisión interna del ente esté condicionada e incluso impugnada permanente por ajenos.

La situación de Chile no escapa de esa decisión que aparece como mayor. Pero, es ingenuo pensar que políticamente la orientación de mayorías electorales no esté entrelazada internamente con minorías de poder: intelectuales, sindicales, organizaciones patronales, funcionarios públicos, estudiantes, organizaciones no gubernamentales, sociedades privadas y públicas; pero también externamente, con instituciones de otras organizaciones políticas, económicas, sociales, religiosas, internacionales, públicas y privadas y gobiernos.

La buena gobernanza del Estado chileno debe atenerse, principalmente como gobierno, a principios que se han propuesto y aceptado en algún momento para un Estado de Derecho y una Democracia, a veces defendidos con mucha vehemencia y en otras negados.

La común unidad de los constituyentes del Estado ofrece la alternativa de metodologías de trabajo conjunto entre mayorías y minorías

políticas, dentro de lo cual no se puede aceptar la imposición de una forma estatal autoritaria, que se presupone intenta la unidad. La minoría política tiene derecho a sobrevivir y a procurar revertir su condición para llegar a ser mayoría política, la cual es una justificada aspiración. Las minorías políticas son así diferentes a las minorías sociales.

No hay que olvidar que el poder y la autoridad residen en la representación del soberano, no sólo en los gobiernos sino que también en los órganos claramente delimitados a las funciones que le son asignadas.

Los hechos y circunstancias observados en el país en poco más de cuatro décadas a la fecha describen, mas no explican claramente, que la violencia y el conflicto existentes hoy son difícilmente aceptados por una gran parte de la comunidad nacional. Si a ello se suma, sin mayores comentarios, la existencia singular del terrorismo sobre los cuales, en ambos casos, se debe legislar, es prudente tomar decisiones que no muevan a engaño.

Un asunto especial de comentar es que el choque frontal provocado por las conductas en los hechos y fenómenos que se conocen, puede afectar el concepto de Nación tal como lo hemos entendido hasta ahora. La convivencia y entendimiento entre etnias y los integrantes del país han sido trastocados sin un análisis profundo y responsable por quienes internamente tienen la obligación de hacerlo en la República y por agentes externos que sirven a sus propios intereses.

El conflicto obliga a reflexionar en la idea de que la conciencia y el pensamiento causal surgen a raíz de los obstáculos para la integración de los distintos grupos humanos. La deconstrucción

de lo existente no significa destruir todo para reconstruir otro todo sobre sus cenizas.

Tanto un gobierno como su oposición política, religiosa, social y económica, deben procurar crear un proyecto compartido, en el cuál no se hagan trampas.

A riesgo de la crítica de los que exigen pragmatismo y ni siquiera poseen acabada certeza de lo que dicen, el problema ahonda en doctrinas e ideologías y ‘anarquismos’ ocultos preferentemente bajo los conceptos de ponderación o excusa de faltar sin pudor a compromisos contraídos.

Las estrategias y tácticas de la negociación y la búsqueda de soluciones que se encuentren y propongan deben representar categóricamente a los agentes provocadores del conflicto, no a grupos minoritarios que siempre están atentos a mantener hogueras encendidas para beneficio propio y no para el bien social. La contraparte debe ser conciliada entre mayoría y minorías políticas electorales eventuales, el gobierno propiamente tal, los grupos de poder y de presión aceptados por la legalidad y legitimidad con que actúan, como grupos sociales de real influencia para la viabilidad del proceso.

No se puede ignorar que la violencia no es un concepto vacío, ya que puede seguir sacando dividendos por muchas otras vías imprevistas. El proyecto que se elabore para encontrar soluciones se debe basar esencialmente en: una visión ambiciosa y constructiva; una voluntad común de mantener el rumbo a seguir; un sistema de principios y valores compartidos en una definición ética y moral de verdad, sostenidas con permanencia y no en coyunturas que se deshacen en el corto plazo y algunos grandes objetivos que tanto mejor aceptación obtienen si más intensamente se han debatido.

### 3. CONCLUSIONES

#### 3.1. La deuda histórica del Estado chileno con sus etnias originarias debe ser probada y demostrada.

#### 3.2. Un Estado puede, si lo quiere, definir una deuda de tal naturaleza, con objetividad, ateniéndose a plazos delimitados que tengan término, sin hipotecar voluntades y comportamientos de actores futuros, que pueden cambiar y no estar de acuerdo con ella”.

Acabada la cita de las síntesis del trabajo del profesor Inostroza Sáez y a propósito de la misma, el primer trabajo de este número hace referencia precisamente a una concepción del concepto y alcances del Estado que difiere de aquella mayoritariamente aceptada en nuestros días en Europa y Occidente. El Licenciado en Derecho, Maestrante de Derecho Constitucional y Administrativo de la Universidad de la Habana, es autor del primer artículo que tiene por título “Control constitucional y legitimidad democrática: El modelo de control europeo o concentrado” en el cual analiza el modelo de control constitucional europeo en relación con su legitimidad democrática, teniendo presente su evolución histórica y diversas opiniones que sobre el tema se han realizado. Lo anterior, bajo el supuesto de que la democratización de las funciones públicas debe entenderse sobre la base de la participación política amplia en la elección y control de los órganos del Estado. La conclusión a la que arriba el autor es que en el ideario liberal, los presupuestos históricos de los mecanismos e instituciones de participación ciudadana en el control de las funciones del Estado, aparecen bajo fundamentos que limitan la expresión de la soberanía popular en el ejercicio del poder político y en el control de las funciones del Estado.

El segundo artículo es un trabajo de Federico Del Giorgio Solfa, Diseñador Industrial, Magíster en Marketing Internacional y Máster en Derecho, Economía y Política de la Università degli Studi di Padova, Italia. Es profesor titular en las Universidad Nacional de La Plata y en la Universidad Nacional de Lomas de Zamora en la República Argentina. Bajo el título de “Juventud, cohesión social e innovación para el desarrollo local argentino: Un análisis oportuno de la experiencia italiana en la región Emilia-Romagna”. Siguiendo a varios autores, quien escribe este trabajo destaca la necesidad de no reducir el territorio a la suma de acciones económicas. Luego de explicar las acciones emprendidas y resultados alcanzados en la región Emilia-Romagna, el autor adelanta algunas propuestas y conclusiones para la República Argentina, que por cierto podrían ser perfectamente aplicables a la realidad local en Chile, naturalmente bajo determinados cambios estructurales de descentralización. Todo ello, bajo la premisa que en una sociedad moderna, una comunidad con bienestar material equitativamente distribuido, un alto nivel de los servicios sociales, una amplia participación política y democrática y el acceso a la educación y cultura sin distinciones sociales, ha demostrado que otro modelo es conveniente y posible.

Nicolás Molina Vera, Licenciado en Ciencia Política y Politólogo de la Academia de Humanismo Cristiano escribe el tercer artículo que se titula “Del gremialismo ‘apolítico’ a la estrategia de transformación en partido político de la Unión Demócrata Independiente (UDI)”. Bajo el reconocimiento que este partido político nace y se consolida bajo una estrategia diseñada por el ideólogo del mismo, Jaime Guzmán, que persigue crear un partido político de derecha inserto en la base social. Guzmán fue el principal redactor de la Constitución de 1980 concebida

en dictadura, fue electo senador en 1989 y en 1991 fue asesinado por un comando del Frente Patriótico Manuel Rodríguez. Nace el partido desde un movimiento que ganó adeptos al interior de la Pontificia Universidad Católica de Chile, ganando las elecciones de federación de estudiantes universitarios desde 1968 a 1973. Durante el gobierno de la Unidad Popular (1970 – 1973) el gremialismo disputa espacios en los sectores populares caracterizados por la influencia de la izquierda. En dictadura algunos de sus dirigentes asumen cargos políticos, lo que favoreció la penetración del partido en los sectores populares. En síntesis, las estrategias diseñadas por su ideólogo y debidamente aplicadas por los líderes del partido, han entregado a la UDI ganancias en el juego político.

El cuarto artículo tiene por título “El clima social escolar como representación simbólica cultural”; pertenece a Augusto Velasco Cortés, Licenciado en Investigación Criminalística por la Policía de Investigaciones de Chile, Magíster en Educación y Gestión Educativa por la Universidad Bernardo O’Higgins, Doctor en Educación, Políticas y Gestión Educativa de la Universidad de Playa Ancha. Se trata de una investigación inductiva que busca identificar los significados explícitos y subyacentes en la construcción del clima social escolar en el Segundo Ciclo de Educación Básica de una escuela de gestión municipal en la comuna de Estación Central, Santiago de Chile, que profundiza los resultados de un trabajo previo realizado por el autor en el año 2014. Persigue responder la pregunta ¿cómo significan los actores sociales de una comunidad educativa de gestión municipal la construcción del clima social escolar? Las conclusiones revelan la coexistencia de tendencias contradictorias e insuperables entre los actores adultos, especialmente los profesores, que además de afectarlos emocional

y laboralmente, trascienden la sala de clases y la función pedagógica y relacional. Por otra parte, la actuación colectiva de los alumnos generada por externalidades ambientales referentes para ellos, se refuerza con las peculiaridades de la convivencia entre los adultos, constituyéndose en un modo habitual de proceder. Ello, permite significar que las pautas relacionales construidas por sus protagonistas transforman el espacio escolar y definen el funcionamiento de esta unidad escolar.

Un trabajo preparado por Andrés de Castro y Susana S. Ferreira conforma el quinto artículo titulado “Gestión fronteriza contra el narcotráfico en Sudamérica como reto de integración regional”. El primero es Profesor Asociado e Investigador de la Academia de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) del Ministerio de Defensa Nacional del Gobierno de Chile, Doctor en Seguridad Internacional por el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (IUGM – UNED), España. En tanto Susana F. Ferreira es Master en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Nova de Lisboa, Portugal, doctoranda en Relaciones Internacionales y en Seguridad Internacional en co-tutela entre la Universidad Nova de Lisboa y la UNED. Considerando varias premisas, entre ellas que el problema del narcotráfico es preciso de analizar como un fenómeno regional por cuanto en Sudamérica se produce la totalidad de la pasta base y del clorhidrato de cocaína que se consume en el mundo, la que luego transita por diversos países sudamericanos hasta llegar a los países potencialmente consumidores, en su mayoría países desarrollados, se dan a la tarea de analizar tres organismos internacionales, contextualizándolos en materia específica de gestión fronteriza en contra del narcotráfico, a saber: la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR).

Concluyen que en general el proceso de construcción de fronteras en América del Sur se ha basado en conceptos propios de siglos pasados en torno a los límites nacionales, definidos como la división que separa el ejercicio de soberanía entre un Estado y otro.

Finalmente, el sexto artículo pertenece a Erik Marín Cuevas, Psicólogo de Universidad Santo Tomás y candidato a Doctor en Sociología por la Universidad de Granada, España. Coordinador y docente del Magíster en Políticas Públicas y Seguridad Ciudadana, de la Universidad Tecnológica Metropolitana y docente del Magíster en Ciencia Política de dicha Universidad. El trabajo bajo el título de “Estudio exploratorio de la investigación científica en el continente antártico chileno en el período 2011-2014” describe el campo de producción científica antártica desde la sociología de la ciencia. Persigue objetivar las condiciones sociales de producción del conocimiento científico en investigadores en el período 2011-2014, describiendo los aspectos más relevantes de la práctica científica, explorando las condiciones materiales y sociales en que se desarrolla el trabajo antártico y destacando el rol de las redes científicas locales. El trabajo consideró revisión de material bibliográfico, entrevistas en profundidad y además se pudo realizar un primer acercamiento a la zona Austral de Chile, específicamente a la Región de Magallanes y la Antártica chilena. El autor concluye que dado los altos niveles de competitividad en torno a la escasez de fondos concursables, existe un desinterés expresado en las distintas entrevistas en el trabajo colaborativo y de redes. No solo estas son escasas, existe además un desinterés en conformarlas dados los niveles de competitividad de algunas especialidades. Principalmente por ello, señala que investigadores antárticos están en un nivel de solidaridad mecánica.

Agradecemos a los investigadores y académicos que han demostrado interés por compartir sus trabajos en el presente número de la Revista de Estudios Políticos y Estratégicos, cuyo propósito es entregar espacios para el desarrollo de la academia, la investigación y la producción especializada.

**CONTROL CONSTITUCIONAL  
Y LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA:  
EL MODELO DE CONTROL EUROPEO  
O CONCENTRADO**

*CONSTITUTIONAL CONTROL AND DEMOCRATIC  
LEGITIMACY: THE EUROPEAN OR CONCENTRATED  
CONTROL MODEL*

---

autor  
**Harold Bertot Triana**<sup>1</sup>

## RESUMEN

El presente artículo pretende analizar el modelo de control constitucional europeo en relación con su legitimidad democrática, a partir de la exposición de su evolución histórica y de las diversas opiniones que sobre el tema se han realizado. En tal sentido, partimos el análisis del supuesto de que la democratización de las funciones públicas debe entenderse sobre la base de una amplia participación política en la elección y control de los órganos del Estado.

**PALABRAS CLAVE:** modelo europeo de control constitucional, democracia, participación popular.

## ABSTRACT

The present article pretends analyzes the European model of constitutional control in relation to its democratic legitimacy from the exposure of its historical evolution and the different views on the subject have been made. In this sense we have as a starting point that democratization of public functions must be understood on the basis of broad political participation in the election and control of state bodies.

**KEYWORDS:** european model of constitutional control, democracy, popular participation.

## INTRODUCCIÓN

El punto más discutible que en la teoría constitucional han encontrado los distintos modelos de control constitucional se vincula con el enjuiciamiento de su legitimidad democrática. Se debate en las funciones encargadas a distintos órganos de control si anular, o en otros casos inaplicar, disposiciones jurídicas normativas puestas en vigor por órganos con mayor legitimidad democrática en términos cuantitativos y cualitativos. Esta realidad se vincula con una pregunta esbozada en términos concluyentes desde una perspectiva democrática: ¿quién controla al controlador? Esta pregunta no ha podido encontrar respuestas sino en criterios y posiciones diversas en los marcos de una visión sobre la “racionalidad del poder”, impuesta a principios del siglo XX, que suplantó los fundamentos de soberanía popular en el funcionamiento del poder del Estado por criterios “técnicos” y de “derecho”. Las razones de este tratamiento desigual estuvieron dadas por el nacimiento de cada uno de los modelos de control constitucional conectado en la atmósfera de la ideología liberal y demoliberal del siglo XIX y XX, que se desarrolló en medio de agudas tensiones en torno al reconocimiento de una ampliación del poder popular en la participación y dirección del Estado.

Las siguientes líneas estarán dirigidas a reflejar la problemática suscitada en el modelo más extendido por el mundo, conocido comúnmente como modelo continental europeo o concentrado de control constitucional, a partir de enjuiciar su funcionamiento en sociedad y en las relaciones políticas, desde una perspectiva que lo vincule con el problema de su legitimidad democrática.

## EL SISTEMA DE CONTROL FUERA DE LOS MARCOS DE LOS TRES PODERES Y SU VÍNCULO CON LA PARTICIPACIÓN POPULAR

El modelo de una jurisdicción constitucional concentrada se caracteriza por encargar exclusivamente el control de la constitucionalidad a una jurisdicción independiente de los clásicos poderes públicos (Ejecutivo, Legislativo, Judicial), por medio de un órgano con carácter permanente o constituido *ah hoc*, comúnmente denominado Tribunal Constitucional. El sistema europeo se definió en sus primeros años, de 1918 a 1939, por rasgos muy característicos: un proceso autónomo de inconstitucionalidad, cuyo examen de la ley no se suscita como incidente en el curso de un proceso ordinario ante los tribunales, sino que se constituye a través de un proceso específico que finaliza con un pronunciamiento acerca de la validez o constitucionalidad de la ley sometida a control; un único y específico (*ad hoc*) órgano de control independiente de los tribunales ordinarios, con diferencias respecto del sistema judicial en la integración y selección de sus miembros; y eficacia inmediata o “general” (*erga omnes*) de la declaración de inconstitucionalidad, con afectación de modo inmediato en la propia validez o vigencia de la norma declarada inconstitucional (Cruz Villalón, 1987, pp. 33-34).

El nacimiento de este modelo de control tuvo como trasfondo una recomposición del sistema capitalista sobre la base de revisar en la práctica las limitaciones en las concepciones del Estado liberal imperante desde principios del siglo XIX. El nuevo escenario reformuló viejos paradigmas y fundamentos defendidos desde la Revolución

Francesa: el Estado gendarme no interventor, la interpretación restringida de la libertad y la igualdad y la concepción política del texto constitucional. En este proceso se estableció el criterio de la primacía normativa de la Constitución, que advirtió para el constitucionalismo moderno un grupo de temáticas no desarrolladas bajo la anterior concepción, y que ahora se volvían claves en el nuevo escenario: la problemática del poder constituyente, la interpretación de la Constitución, la garantía de la estabilidad y permanencia a través de la reforma frente a cambios sociales, y el control de la constitucionalidad como forma de garantizar su supremacía (Pérez Royo, 1997, p. 82).

En las causas de esta conceptualización normativa del texto constitucional, hay que tomar como antecedente la concepción del liberalismo decimonónico de la Constitución, en que la restricción de derechos y libertades públicas entró en franca contradicción con los postulados fundamentales de las constituciones, precisamente enarbolados con la aspiración de someter toda autoridad pública a los dictados de una razón que hacía creer en derechos naturales, inalienables e intransferibles, en los hombres. Pero la lógica del liberalismo no contemplaba plantearse con carácter universal el ejercicio real y efectivo de tales derechos. Esta fue una razón de peso para que las constituciones se valoraran únicamente como programas políticos, antes que como normativas superiores que obligatoriamente vincularan y sometieran todo poder a su cumplimiento. En aquellos momentos se adoptó una actitud reverencial hacia la Ley como escalón normativo superior, cuyas preceptivas, en función de los efectos de la dominación burguesa, podían restringir y vedar los derechos de grandes sectores de la sociedad (De Vergottini, 2004, pp. 112-125).

En la concepción de la supremacía jurídica de la Constitución como fundamento para la formación

del modelo europeo, los fundamentos teóricos y doctrinales de Hans Kelsen y otros estudiosos del Derecho Público de Europa resultaron vitales y orientadores para la conformación y reproducción de este modelo (Cruz Villalón, 1987, p. 38). La supremacía constitucional no se concebía como resultas ni expresión de una normativa suprema a partir de componentes políticos, ideológicos o de principios valorativos. Por el contrario, la creación teórica impulsada por Kelsen alcanzaba su más alto escalón como expresión lógico-formal del ordenamiento jurídico. Se sustraía toda fundamentación sobre la supremacía de todo cuanto aspecto se inclinara hacia un plano de valoración jurídica e ideológica. El carácter supremo de su existencia se sustentaba en concebir todo el ordenamiento jurídico como suma y condición de una expresión lógico-formal.

La teoría sobre el ordenamiento jurídico en Kelsen, destacada como el elemento dinámico de la Teoría Pura, se viene a dimensionar con las consideraciones que se tienen sobre la *validez* y *eficacia* del Derecho (normas jurídicas), presentes a través de un sistema coherente de normas con mayor o menor generalidad, que encuentran en su base a las normas individuales, y en su escalón más alto a la Constitución. Para Kelsen la validez de la norma jurídica solo es posible en el propio ordenamiento jurídico, de manera que una norma inferior es válida porque se funda en una superior. De esa forma, encontrar la validez de un *deber ser* lógico en la esfera de lo que para Kelsen eran las *ciencias normativas*, lleva inexorablemente a encontrarse con otro *deber ser* lógico, de la misma forma que en la esfera de las *ciencias naturales* un ser solo se fundamenta con otro ser. En un sistema jurídico, un contrato es válido en virtud de fundarse en una ley, y esta ley a su vez en la Constitución (Kelsen, 1999, p. 69).

La supremacía normativa de la Constitución vino a convertirse en un elemento de capital importancia en los intentos por corregir las debilidades y falencias del Estado liberal, representadas en sus crisis institucionales a través de la construcción de un modelo de control de la constitucionalidad encargado a un órgano independiente de los clásicos tres poderes. En líneas generales, este nuevo tipo de control obedeció a varias razones en el continente europeo: la descentralización política en los ordenamientos jurídicos-políticos que acogieron dicho modelo; la desconfianza en el poder judicial; los efectos de encargar dicho control al desarrollo institucional de los poderes públicos en el continente europeo; y la perspectiva de una racionalización del poder, que conllevó rechazar lo que se consideró el dogma de la soberanía popular en la Ley y en los parlamentos.

## LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y LA DESCONFIANZA EN EL PODER JUDICIAL EN LA GÉNESIS DEL MODELO EUROPEO DE CONTROL

En el panorama europeo, después de la Primera Guerra Mundial algunos estados se enfrentaron con la problemática suscitada por la descentralización política en varias entidades estatales en el plano interno, cuyos ordenamientos vieron como una solución a sus crisis institucionales la aceptación de un Tribunal Constitucional como órgano independiente de los clásicos poderes. Esta realidad se volvió determinante para un quiebre del equilibrio entre los poderes constituidos a favor del ejecutivo. En las horas cruciales de la guerra, en medio del enfrentamiento a las depresiones sociales y

contención del desborde de la “cuestión social”, fueron numerosas las delegaciones de funciones legislativas al ejecutivo, que había alimentado la idea de un gobierno fuerte y autoritario para hacer frente a la crisis (Carro, 1958, p. 113). Esto último conllevó a que, finalizada la contienda, se hicieran enormes esfuerzos teóricos para debilitar el ejecutivo frente al poder legislativo, con el objetivo de lograr el equilibrio entre los poderes. Para ello, las constituciones promulgadas y puestas en vigor tendieron a eliminar el veto absoluto, restringir y condicionar la delegación de facultades legislativas, establecer reservas legales de la Constitución para obstaculizar la invasión del ejecutivo en la esfera legislativa, entre otras. Murillo (1952, p.69) sostiene: “Muchas de ellas, y del modo más extemporáneo y opuesto a la situación real que cabe concebir, debilitan el poder del ejecutivo, peraltando la acción del legislativo”.

Después de la Revolución Francesa, el desarrollo institucional de los tres poderes seguido en Europa, se inclinó hasta nuestros días por una evidente sujeción del poder judicial al poder ejecutivo en la mayoría de los ordenamientos jurídicos que, como solución a la desconfianza que siempre despertó dicho poder, se hizo cargar en Inglaterra a la Cámara de los Lores y en Francia al ejecutivo. El propio Montesquieu mostró sus recelos, en su monumental obra *El Espíritu de las Leyes*, respecto del poder judicial calificándolo de nulo (Montesquieu, 1976, p. 194). El hecho de que los tribunales fueran sometidos a la soberanía popular que se expresaban a través de la ley, como lo fue el principio aceptado de Beccaria de *nullum crime, nulla poena sine lege*, no pudo ser más expresivo de una minimización del poder judicial frente al resto de los poderes públicos. Lo que se derivó de ese espíritu reivindicatorio, frente a un poder de antaño aristocrático y feudal, se tradujo en su anulación como poder verdaderamente independiente y de

fuerza política frente al ejecutivo y al legislativo, como el nombramiento de los jueces por el propio ejecutivo y con una dependencia administrativa de los ministerios de justicia.

Se reafirma, pues, el monopolio del Ejecutivo en cuanto controla normalmente las posibles acciones políticas del pueblo, los partidos, las legislaturas y los tribunales, y no podía ser de otra manera desde el momento que, según ya se ha dicho, el Ejecutivo es el tronco del que se ramifican las diversas facultades, atribuciones, competencias y poderes que puedan existir dentro del Estado (Carro, 1958, pp. 131-133).

En este marco, la tensión entre el ejecutivo y el legislativo se resolvía a favor del primero, con la posibilidad del control jurídico por los tribunales y salas de justicia de la constitucionalidad de las leyes. Es por ello que esta posible atadura funcional, que determinó la posibilidad de que las decisiones de los propios tribunales pudieran agredir la Constitución, se presentara como un elemento de peso para la tesis de un órgano independiente de los referidos poderes. La garantía jurisdiccional de la vinculación del legislador a la Constitución no pudo confiarse a un juez ordinario, vinculado por el principio de obediencia a la ley a la cual quedaba ligado.

No por casualidad, en la lógica de la tripartición de poderes, el modelo pretendió en sus orígenes erigir un tribunal neutral, limitador y guardián de los actos del parlamento, cuya naturaleza jurídica se fundamentó en los órganos encargados de la designación de sus miembros, con el anhelo de que estos estuvieran lo más alejados que fuera posible de la influencia política de los órganos legislativos, tanto en la designación de sus miembros como frente a las intromisiones en su funcionamiento. Sin embargo, la evolución inicial de este modelo

reaccionó violentamente para que, en la pugna entre Ejecutivo y Legislativo, saliera victorioso el primero, si nos atenemos a las facultades otorgadas a este para componer y designar los integrantes de dicho órgano (Cruz Villalón, 1987, pp. 373-378).

## **LA PERSPECTIVA DE UNA RACIONALIZACIÓN DEL PODER QUE CONLLEVÓ RECHAZAR LO QUE SE CONSIDERÓ EL DOGMA DE LA SOBERANÍA POPULAR EN LA LEY Y EN LOS PARLAMENTOS**

Las consecuencias de este modelo europeo fueron muy graves en términos de soberanía popular. La concepción antidemocrática en el modelo europeo pasó al menos por tres fases fundamentales: se concibió la posibilidad de que un órgano exclusivo tuviera facultades para declarar inválidos actos del órgano de mayor representación de la soberanía popular; no se legitimó a los ciudadanos para establecer recursos de inconstitucionalidad; y no se concibió el establecimiento de mecanismos o procedimientos para controlar la actuación de dicho órgano desde el poder popular, ni para controlar la composición del órgano encargado de dicha constitucionalidad.

El modelo europeo se presentó en el tránsito de un Estado liberal a un Estado de partidos, como una reminiscencia de la restricción de la soberanía popular por los poderes públicos constituidos, cuando se concibió la posibilidad de anular leyes votadas y aprobadas en el legislativo que desde la segunda mitad del siglo se convirtió en el órgano de mayor arraigo popular y de lucha democrática, cuando el ascenso de las masas populares al par-

lamento se convirtió en una conquista del movimiento obrero. El control en la constitucionalidad no despertó en el siglo XIX ningún interés, sobre todo porque el foco del parlamento que aparece como desequilibrante de los poderes a finales del siglo XIX, debido a su democratización con la presencia de partidos obreros y socialistas, se presentó en la vida política de entonces como el eje institucional de un modelo político montado en principios de la representación aristocrática de perfiles excluyentes, con la presencia del sufragio censitario y no sometida al mandato de los electores. La posibilidad de acceso de partidos obreros consolidados en la vida política al propio parlamento se presentó como una estocada directa a la inaccesibilidad de este órgano.

En consecuencia, no es que la radicalización democrática de los parlamentos europeos decimonónicos repudiara el control judicial de las leyes, ni que, cuando aquella radicalización amaina, aparezca la jurisdicción constitucional. Ha sucedido exactamente al contrario: el control de la constitucionalidad de las leyes no fue necesario mientras la “infalibilidad” parlamentaria estuvo asegurada por su naturaleza oligárquica y fue necesario cuando el Parlamento se democratizó y, con ello, perdió “infalibilidad” (Torres, 1991, p. 196).

Esto provocó un desplazamiento del peso institucional hacia el legislativo en la vida política, en razón de su legitimidad democrática. El Estado de partidos, la democracia roussoniana, basada en la expresión de una voluntad general sin cuerpos intermedios ni mediciones políticas desconectadas de su control popular, se transfiguró en una voluntad de las mayorías partidistas, razón de que se instaurara el control de la constitucionalidad, de modo que se pudiera impedir que esa mayoría violara la Constitución (Torres, 1991, p. 195). El parlamento,

en el moderno Estado demoliberal, no solo heredó la preeminencia de la ley aprobada en su seno sobre el resto de las disposiciones jurídicas y actividades de los demás órganos del Estado, sino que la propia Constitución, garante de la “sagrada” propiedad privada, resultó vulnerable a las modificaciones del poder del legislador, y ello en la nueva etapa de ascenso de las masas se presentó como un peligro amenazador para la burguesía. Esta razón fue de peso para la reserva que despertó el legislativo ante los efectos de la reacomodación de la dominación burguesa. Incluso se habló en su momento de un legislador como amenaza a la libertad en el nuevo Estado democrático.

El peligro que la libertad corre a manos del poder legislativo en los regímenes de democracia a base de partidos políticos, es un peligro especial; un peligro que supera, con mucho, al que en las comunidades políticas le puede venir a la libertad de otros órganos rectores [...] En rigor, este acrecentamiento del poder del Parlamento dentro de la total estructuración orgánica de la Constitución no es sino una consecuencia de la democratización progresiva de nuestra vida política (Leibholz, 1964, pp. 5-10).

En esta proliferación de partidos de masas en el propio órgano legislativo del Estado, opuestos a los intereses de la clase dominante, se advierte, por el pensamiento demoliberal de entonces, la necesidad de racionalizar al parlamento a la par de reforzar al ejecutivo, y someter a la razón del derecho la potestad legislativa por un tribunal constitucional. El modelo europeo buscó precisamente, en la práctica, ponerle límites constitucionales a los legislativos, a partir de un juicio abstracto de compatibilidad realizado por un juez constitucional entre las leyes votadas y aprobadas por el parlamento y los preceptos constitucionales, como un “legislador negativo”. En el origen kelseniano de este modelo,

los fundamentos pretendieron establecer una rigurosa exclusión del conocimiento por parte del juez de constitucionalidad de determinados hechos, pues su función sólo se entendía camino a un juicio de compatibilidad lógica entre dos enunciados normativos sin referencia fáctica, en la medida en que este sistema filosófico-jurídico relacionó derecho y lógica (Gascón, 1994, p. 64).

Estos procesos condujeron a plantear las nuevas relaciones institucionales y de poder en franco desmedro de la idea de que sólo el parlamento expresaba válidamente la voluntad popular. Este debía ser controlado por órganos que en otro momento fueron considerados sin verdadera independencia, es decir, las cámaras debían someterse a derecho por tribunales. Para ello tuvo que operarse un cambio en los fundamentos que calzaban el conocimiento de los disímiles componentes del ordenamiento jurídico-político (Aragón, 1986, p. 192). La legitimidad democrática de estos órganos no se pensó en el pueblo soberano a través de mecanismos democráticos de participación, sino como pueblo organizado en poder constituyente. La soberanía popular alcanza su máxima expresión en el poder constituyente para luego descender en caída libre a la incapacidad de vincular sus decisiones frente a los poderes constituidos; la voluntad popular se despliega únicamente de manera amplia como constituyente, para después ser cercenada ella misma por los poderes que constituye.

El fondo de estos argumentos se encuentra en una ideología liberal, que construyó una teoría sobre el poder constituyente como el argumento teórico de mayor peso para justificar las limitaciones de la soberanía popular frente a los poderes constituidos. Elaborada por Sieyès, pretendió combinar los principios de la indivisibilidad de la soberanía popular en Rousseau con la divisibilidad del poder (división de poderes) de Montesquieu: la soberanía

se mostraba indivisible como poder constituyente, pero divisible como poder constituido, por lo cual la Constitución vendría a expresar la voluntad constituyente como voluntad popular, expresión directa de la soberanía popular. Sin embargo, la titularidad del poder constituyente Sieyès la ubica en la nación y no en el pueblo.

Los constituyentistas franceses de 1789 sistematizaron las ideas expresadas por Burke en Inglaterra dándoles un fundamento doctrinal. La fuente del poder político no eran los ciudadanos sino la “nación”, entidad misteriosa y abstracta que se expresaba en las asambleas. De este modo se pasaba de la soberanía del pueblo a la soberanía nacional, y de la soberanía nacional a la soberanía parlamentaria. Esta hábil construcción de la inteligencia, vino a resolver la contradicción entre la ideología liberal, que hizo del pueblo la base del poder, y el miedo de la burguesía a ser arrollada por el pueblo. Esta idea estuvo muy extendida y los juristas del viejo mundo se adhirieron a ella con gusto (Duverger, 1975, pp. 77-78).

De este modo, el poder constituyente tuvo en el orden político para la ideología liberal la problemática de la Constitución escrita y la necesidad de su reforma, después de que la doctrina liberal no reconociera constitucionalmente a la revolución como el primer derecho histórico de los pueblos, y fuente originaria formal y material de derecho, que había sido reconocido por la teoría político-jurídica burguesa revolucionaria en su lucha contra el poder feudal. La consecuencia más importante de esta construcción doctrinal consistió en que se constituyó en un factor decisivo en la modelación de la hegemonía de la burguesía en el orden ideológico-político frente a las contradicciones clasistas del propio sistema económico y social. No se otorgó la titularidad del poder constituyente a ninguno

de los poderes constituidos (ejecutivo, legislativo y judicial) para elaborar una nueva Constitución, pues al legislador solo se le concedió la facultad de reformar el texto.

Todas estas razones fueron decisivas para que las ideas y tendencias políticas que calzaron ideológicamente en la reactualización del modelo liberal en Europa no fueran, a la hora de su institucionalización, tan extensas y profundas como para ser arrastradas por los impulsos de la soberanía popular en las constituciones. Si bien hubo signos de formal reconocimiento hacia una ampliación de la ciudadanía, que implicaron recomponer la base política y social del nuevo Estado, en esta concepción democrática el ciudadano no alcanzó la centralidad en las direcciones de Constitución social para el control y dirección de las funciones y actividades del aparato estatal. Las primeras constituciones que acogieron el modelo europeo de constitucionalidad, salvo España, en alguna medida tuvieron en común prescindir de procedimientos e instituciones que vincularan y conectaran el control de la constitucionalidad con el ciudadano, a partir del control directo en la conformación y actuación del órgano y del reconocimiento formal del derecho de accionar para instar una revisión de los actos normativos sujetos a la competencia del órgano controlador (Cruz, 1987, pp. 332-333).

La legitimidad del juez constitucional nunca logró virtualizarse con una base democrática y participativa, sino en razón de la legitimidad de criterios racionales y técnicos en la fundamentación y razonabilidad del propio órgano constituido sobre el resto de los poderes constituidos con representación democrática. Esto comportó límites de funcionalidad y de poder respecto de la soberanía popular, sobre todo porque se imposibilitó todo tipo de control y verificación por la ciudadanía, o por otros entes externos, sobre las decisiones del órgano encargado. De esta manera, la pre-

gunta sobre este modo de concebir el control de la constitucionalidad se resumiría en la siguiente pregunta: ¿quién controla al controlador? Por tal razón, Guastini (2001) expresó:

Son los jueces (constitucionales) quienes controlan la obediencia del legislador a las normas constitucionales; son también los jueces (ordinarios y contencioso-administrativos) quienes controlan la obediencia del gobierno a las normas legislativas, y, por último, son también los jueces (de casación) quienes controlan la obediencia de los demás jueces a la ley. Pero no existen controles de ninguna clase sobre las decisiones tanto de los jueces constitucionales, como de los jueces de casación (así como sobre las decisiones de los jueces administrativos de última instancia, esto es, del Consejo de Estado).

La concepción del modelo por esta razón se construyó bajo presupuestos antidemocráticos y en atentado directo contra la soberanía popular, con la postulación de la irrevocabilidad y no renovabilidad de los integrantes del órgano encargado del control de la constitucionalidad. Se perfeccionó como resulta de minimizar el control ciudadano sobre el órgano con funciones vitales y trascendentes para todo el sistema político y económico. La legitimidad de dicho órgano no puede hacerse pasar por democrático y de verdadera representación de la voluntad popular, si la designación de sus integrantes se condiciona por una designación de personas que ya han sido electas para determinados cargos políticos o públicos, en modelos de democracias representativas, sin la existencia viva y activa de un vínculo político con sus electores. Las consecuencias de estos principios de representación sin mandato ciudadano, que desembocan en la elección de los parlamentarios y de los magistrados por los parlamentarios, no pueden ser otras: el ciudadano resulta doblemente olvidado.

## EL DESARROLLO POSTERIOR DEL MODELO EUROPEO EN EUROPA Y AMÉRICA LATINA. SUS PROBLEMÁTICAS DE CARA AL CONTROL POPULAR

Los pasos firmes de este modelo en Europa y América Latina, después de la restauración del Tribunal Constitucional austriaco de 1945, fueron articulando los elementos teóricos imprescindibles para elaborar toda una teoría constitucional sobre control de la constitucionalidad de las leyes. A su existencia, se sumaron singulares coyunturas en el discurso académico y político después de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, sobre los derechos humanos y la regulación de sus garantías jurídicas. Los asuntos sometidos a la competencia de los tribunales o cortes constitucionales se ampliaron en virtud de la importancia que iba alcanzando en los sistemas políticos: no sólo controlaría a la constitucionalidad de las leyes o el reparto constitucional de competencia, sino también la protección de los derechos fundamentales (Fix, 2001, pp. 6-17). El amparo mexicano, el *mandado de seguranca* brasileño y la acción popular en Colombia y Venezuela signaron nuevos derroteros en función de un control integral de la constitucionalidad en los estados de Latinoamérica en el siglo XX.

Este último aspecto permitió hacer accesible a los ciudadanos los mecanismos de control ciudadano, aunque únicamente sobre la base de garantizar los derechos fundamentales. El recurso de amparo se convirtió en el instrumento procesal que conectaba este modelo con el ciudadano, si bien también la legitimidad fue extendida gradualmente a los tribunales ordinarios en el curso de un proceso judicial que se conoció como “excepción de incons-

titucionalidad” o “cuestión de inconstitucionalidad” (Pérez, 1997, pp. 661-668).

Desde ese entonces, suele admitirse que, por el momento en que se realiza el control, se clasifica como represivo si tiene lugar después de promulgada la ley, y preventivo si se realiza antes de su promulgación. La vía impugnada utilizada como sede del control represivo puede instarse por vía de acción a través de un recurso de inconstitucionalidad (recurso directo), que algunos suelen llamar “control abstracto”, por quien está legitimado; y la vía incidental, excepción de inconstitucionalidad o cuestión de inconstitucionalidad, en la que, durante el curso de un litigio, el órgano judicial somete al Tribunal Constitucional la duda sobre la constitucionalidad o no de una ley que aplicará en su sentencia (Weber, 1995, pp. 31-51).

El desarrollo de este modelo, reproducido y multiplicado en varios de los ordenamientos jurídicos de Europa y América Latina del siglo XX, no logró construir un modelo integral de control potenciado desde la ciudadanía. Las problemáticas y defectos consustanciales de este modelo, en relación con la democracia y la participación popular, no fueron superados. Por tal razón, en la propia teoría contemporánea no dejan de suscitarse amplios y ricos debates sobre su legitimidad, funcionabilidad y coherencia institucional. “El hecho de la carencia democrática en juez constitucional constituye un problema central sobre el que está reflexionando la doctrina constitucional contemporánea” (Gambino, 1997, p. 258).

Al menos un autor ha coincidido acerca de los confusos y poco explícitos razonamientos que rodean los fundamentos teóricos de los Tribunales Constitucionales. Para Rubio (1992, p. 13), en el presente aún no se ha acertado en explicar el porqué de los argumentos esgrimidos para su existencia

sobre la base de la amenaza de las mayorías, la fragilidad de la ley como garantía de los derechos fundamentales, la necesidad de atribuir a los jueces funciones que exceden su cometido tradicional; ni se ha definido en términos precisos la naturaleza de los Tribunales Constitucionales como órganos jurisdiccionales y políticos, según sean políticos los órganos cuya actuación controlan o revistan eventualmente trascendencia política sus propias decisiones; ni teorizado de modo plenamente satisfactorio en torno a la legitimidad de poder del juez sobre la representación popular, sobre la cual expresó con mucha lógica que difícilmente podrá justificarse en nuestro tiempo mediante una apelación al principio aristocrático, aunque a veces esta apelación esté, en cierto sentido, implícita en el razonamiento.

Esta razón no obsta para que, lejos de propugnarse su abolición, se decanten las discusiones teóricas en torno a ellos sobre su reforma, y los esfuerzos por limitar el poder de los jueces, que se sitúa en mayor proporción en el ámbito de la teoría de la interpretación sobre una teoría de la Constitución o de la democracia (Rubio, 1992, p. 13).

La respuesta en el orden teórico a la presencia y multiplicación de este órgano no democrático frente a otros con legitimación democrática en varios ordenamientos jurídicos de Europa y Latinoamérica, tuvo que resolverse en la teoría constitucional con fundamentos de muy poca credibilidad, sobre una posible función meramente técnica y de neutralidad en la dinámica política de estos estados y sin voltear la mirada hacia las causas y los móviles políticos que lo concibieron.

Algunos con estas posiciones contemplan como argumentos que, a pesar de que la composición debe estar a cargo de juristas-jueces directamente designados por los representantes electos por

los ciudadanos, que hacen gobierno o forman parte del legislativo u otros órganos políticos del Estado, su función se hace pasar por la impresión de un “deber de ingratitud” hacia aquellos que los nombraron si su competencia comprende controlar a instancia de parte los propios actos de estos, cuya neutralidad se pretende garantizar con una composición plural de los órdenes político, étnico y religioso, caracterizados por una cierta precaución en el procedimiento de selección de magistrados y en la duración del cargo, un mandato largo no revocable y no renovable por fuerzas políticas (Marín, 1998, p. 80).

En la dinámica política en que está inserto dicho órgano, la doctrina hace deslindar en su funcionamiento el campo de la política y el derecho (Marín, 1998, p. 99). La doctrina pretendió colocar al órgano en el panorama de las sociedades modernas como “impoluto” frente a las influencias políticas, bajo presupuestos teóricos que divorciaban en forma absoluta lo objetivo y lo subjetivo en la actividad por los jueces de dicho control.

En este último punto, ante la falta de representación popular suelen esgrimirse determinados presupuestos para su existencia, que pasan por concebirlo efectivamente como un órgano de naturaleza jurídica y no política, pues en caso contrario no se prevé legitimación democrática. En la escisión entre política y derecho, se requiere por esta visión que sean entendidos como actos políticos aquellos que son consecuencia de una “decisión libre”, no sometida a normativas, en tanto son actos jurídicos los que se someten a normas fijadas, predeterminadas, por lo que serían órganos jurídicos los que adoptan decisiones en los marcos de lo dispuesto por el poder constituyente, a través de una deducción de sus juicios por un método puramente jurídico.

En un sentido más amplio, el control jurídico se pretende diferenciar del control político en varios términos: por el carácter “objetivado” del control jurídico, en atención a que dicho control parte de un conjunto normativo preexistente y no disponible por el órgano, a diferencia del carácter “subjetivo” del control político, en que no existe canon fijo ni predeterminado de valoración, por lo que descansa en la libre apreciación realizada por el órgano controlante, de manera que el parámetro es de composición eventual y plenamente disponible. Como consecuencia de la anterior, se aduce que el juicio o la valoración del objeto sometido a control jurídico está basado en razones jurídicas, es decir sometidas a reglas de verificación, y el control político en razones políticas, es decir de oportunidad. Esto, por el carácter necesario del control jurídico frente al voluntario del control político, en el sentido de que lo necesario se bifurca en un control solicitado y un control que, en caso de resultar negativo, debe emitir, necesariamente, una sanción como una consecuencia jurídica de la constatación, es decir de la anulación o inaplicación del acto o la norma controlada; mientras que el carácter voluntario del control político está en correspondencia con la libertad del órgano o el sujeto controlantes para ejercer o no el control y para que el resultado negativo de la valoración no implique como necesidad la emisión de una sanción a partir de la imparcialidad, independencia y conocimiento técnico para entender cuestiones de derecho del órgano de encargado del control jurídico, en tanto los órganos encargados del control político se encargan a sujetos u órganos políticos (Aragón, 2009, pp. 101-102).

De modo que las posiciones que pretenden ver en la diferencia entre política y derecho la tesis de la legitimidad del Tribunal Constitucional para existir y actuar como un órgano jurídico, esgrimen en un sentido general las siguientes ideas: la nulidad de

los preceptos legales contrarios a la Constitución se realiza al término de un proceso y mediante una decisión razonada; el Tribunal Constitucional enjuicia normas y no casos en concreto; actúa de forma independiente y con un razonamiento jurídico que actúa en derecho con objetividad; posee técnicas de actuación propias; basa sus decisiones en un sistema argumental específico acorde a la conciencia jurídica, etc. (Marín, 1998, pp. 94-99).

En suma, si el juez constitucional no cuenta con una legitimidad democrática directa, solo aplica derecho, no caracteriza su actuación como “creación política de normas” (Marín, 1998, p. 82). De modo que, en tal caso, se prefiere hablar de una “jurisdicción sobre lo político” que no se equipara a “jurisdicción política”. La politicidad del Tribunal no reside en la composición, ni en las ideas dominantes, ni en la ideología que anima políticamente a sus miembros, sino únicamente en la politicidad de su objeto de interpretación: la Constitución. La legitimidad pasa por la exigencia del juez constitucional de su imparcialidad, lejos de elementos subjetivos, con sujeción únicamente a la ley, así como a la regla de aplicación, que es el criterio que utiliza el juez para fundamentar su decisión concreta en un marco de posibilidades que el texto le permite. Sin conectar con presupuestos históricos e ideológicos de una época determinada, en una lectura abstracta sobre las ideas válidas construidas por la hegemonía política, ideológica y jurídica de un grupo o clase determinada, esta regla se intenta caracterizar en sus fibras como apolítica en atención a que se indica por algún autor únicamente, y sin más explicaciones, que estas hacen referencia a aquellas “reglas aceptadas comúnmente por la conciencia jurídica como válidas” (Marín, 1998, p. 96).

En los actuales ordenamientos jurídico se pretende establecer un marco regulador para hacer indepen-

diente la institución a través de largos mandatos, que en Bélgica alcanzan la condición de vitalicios; en Austria, la edad de setenta años; en Alemania, doce años sin posibilidad de renovación; y nueve años en España, Francia, Portugal, Polonia, Lituania, Bulgaria y Rumanía. De igual forma, prerrogativas de inmunidad, inamovilidad, aforamiento y una estricta regulación de incompatibilidades. En Eslovaquia, Polonia, Eslovenia y Bulgaria cuentan con inmunidad por regulación constitucional, equiparada a la parlamentaria. La despolitización de estos órganos se pretende lograr a partir de un grupo de previsiones: el carácter secreto de las deliberaciones, como en Austria y Francia, el voto particular de los magistrados, etc. En esta misma línea, el criterio de legitimidad democrática alcanza otro peldaño ante la ampliación en algunos estados compuestos de la diversidad regional en su composición (Elías, 2011, pp. 17-52).

Si expusiéramos un ejemplo elocuente del rol político innegable de este tipo de modelos en los estados de Europa, es el caso del Tribunal Constitucional Federal alemán, constituido en el mes de septiembre de 1951, con competencia para interpretar vinculantemente la Constitución, proveer de garantía a la actuación de los distintos órganos del Estado, tanto en el seno de la Federación como en los *Länder*, según las prerrogativas y facultades contenidas en el Texto constitucional, así como velar por la observancia de los límites del poder del Estado frente a los ciudadanos individuales, todo ello en un marco general de defensa contra los ataques de fuerzas inconstitucionales sobre las bases de la existencia del orden democrático-liberal, que llegó a la década del setenta en Alemania envuelto en duras polémicas sobre la extralimitación de su competencia en asuntos de legislación y la politización de la propia institución en relación con decisiones sobre asuntos que trascendieron temas sensibles para la opinión pública.

Una larga serie de decisiones que afectaron profundamente a la vida política y social como, por ejemplo, la sentencia sobre el Tratado Básico, que regulaba las relaciones entre la RFA y la República Democrática Alemana, la sentencia sobre la cogestión de los estudiantes en las universidades, las resoluciones sobre la regulación del acceso a los centros de enseñanza superior, la sentencia sobre la interrupción voluntaria del embarazo contra la solución de plazos, la sentencia sobre los radicales, la sentencia sobre las dietas de los diputados y la sentencia sobre la reforma del servicio militar supuso la aventurada irrupción del órgano de la jurisdicción constitucional entre el derecho y la política y convirtieron a la posición del Tribunal en tema de discusión para un público muy amplio [...] Las censuras envueltas en una gran polémica con las concretas resoluciones se acababan transformando a veces en ataques a la propia institución de la jurisdicción constitucional. Críticos tanto de fuera del Tribunal como los propios magistrados disidentes le reprochaban estar rebasando sus competencias e irrogándose atribuciones correspondientes al legislador (20). El Tribunal recibía el epíteto del «superlegislador de Karlsruhe» y se exigía que ejercitara un mayor grado de *judicial self-restraint* (Faller, 1992, pp. 127-132).

La Corte Constitucional alemana se convirtió en el órgano capaz incluso de privar la eficacia de preceptos de la constitución sobre la base de encauzar por vía jurídica métodos o procedimientos tendentes a garantizar la estabilidad del sistema con la privación de derechos fundamentales o prohibición de partidos políticos frente a actos que combatieran la “libertad” y la “democracia”, cuyas peticiones solo competen al Bundestag, al Gobierno federal o el Gobierno de un Estado Federado, en el caso del primero, además del Bundesrat

en el segundo caso. En relación con la prohibición de partidos políticos hasta la década del noventa, solo se habían sustanciado cinco procedimientos, con la resolución de prohibición para dos de ellos: el Partido Socialista del Reich (SRP) en 1953, y el Partido Comunista de Alemania (KPD) en 1956 (Wohrmann, 1996, pp. 11-12).

Algunos autores, motivados por la creciente libertad del juez constitucional ante la escasa preceptiva constitucional, para reafirmar que el Tribunal Constitucional no hace política en los términos explicados, insisten en que en la hermenéutica moderna se ha puesto de manifiesto que la aplicación del derecho es también acto de creación y, en cierta medida, de decisión libre. Por lo cual la frontera entre derecho y política estriba con fuerza en los modos de fundamentación y argumentación entre las decisiones políticas y las jurídicas. Para ello acuden a que el juez, en el ámbito de la libertad que ostenta, debe aceptar criterios de interpretación “sin ponderar previamente su calidad en términos de razonabilidad”, por lo que entre otras cosas debe adoptar una decisión responsable (Marín, 1998, p. 76). Para otros, si bien los jueces no ostentan legitimidad de origen, buscan asegurar condiciones que permitan tanto la deliberación como la imparcialidad, que para estos autores cualifican también al procedimiento democrático, y que se puede constatar en la audiencia de las partes, imparcialidad, independencia, deber de motivación, etc. (Prieto, 1987, p. 111).

Sin embargo, ya es un criterio sostenido incluso por sus defensores que la escasa normatividad constitucional, que permite una amplia libertad al juez del Tribunal Constitucional, trae como consecuencia que los jueces constitucionales adopten decisiones políticas bajo ropaje de la aplicación de normas, y se rompa la línea divisoria entre política y derecho en los términos explicados. Sobre esta base, se

señala que los tribunales aplican normas que contienen un estrecho margen de predeterminación, es decir, un mayor campo para la interpretación. Tampoco se ha podido desconocer el espíritu y el contenido político de la normativa constitucional que deben servir de fundamento y argumentación en sus resoluciones, fundada en conceptos tan politizados y tan contradictorios como dignidad humana, libertad, igualdad, pluralismo, justicia, principios democráticos del régimen político, estado de derecho, etc. (Marín, 1998, p. 106). La peculiaridad del juicio del control de la constitucionalidad radica en el especial carácter de las normas que se involucran: la indeterminación del parámetro de control, producto del plural contenido ideológico de las constituciones, y la legitimidad democrática de la ley sometida a juicio (Ferrerres, 1997, pp. 18-19).

Estas explicaciones reafirman la idea de que las interpretaciones de cuestiones que atañen o están vinculadas con las relaciones de poder, aun cuando su valoración y funcionamiento pretendan valerse en un marco estricto de derecho a partir de moldes técnicos y teórico propios, a ellos subyacen fines políticos y clasistas en las propias decisiones, así como en la consecuencia de sus pronunciamientos, por más que la fundamentación de su decisión pretenda enmarcarse en una interpretación lógico-sistemática entre enunciados normativos. La interpretación y aplicación de determinadas normativas constitucionales no se reduce a una comprobación estrictamente técnica y jurídica de estos preceptos, si ante ambigüedades y oscuridades su aplicación efectiva no pasa por un período de discernimiento de su sentido y alcance en los marcos de las relaciones políticas que tienen por centro de su derredor la problemática del poder y la dominación clasista.

En este sentido, en la figura del juez constitucional no puede caracterizarse un proceso intelectual de interpretación constitucional en un sujeto abstracto, sin pensarlo en sus nexos y vínculos concretos con múltiples determinaciones en el orden de la conciencia social, de la conciencia política hegemónica de una sociedad determinada, sin el influjo y la modelación, en el orden de la conciencia social, de las posiciones de clases y los presupuestos ideológicos, sobre todo en una interpretación e integración preceptiva directamente vinculadas con las relaciones políticas. El Tribunal Constitucional tiene competencia y resuelve sobre materias políticas aunque se pretenda hacer pasar esta función jurídica, es decir, en términos de fundamentación y razonabilidad.

Es por esta razón que la dimensión política de los tribunales constitucionales parece ser aceptada incluso por sus más devotos defensores (Marín, 1998, p. 90). Difícilmente los que siguen la línea de razonamiento entre política y derecho en los términos explicados, pueden negar que en la aplicación de derecho en el campo de los tribunales constitucionales se haga con una carga mucho mayor de decisión política. No se ha podido desconocer que comporta a menudo cuestiones de carácter político que suelen tener casi siempre repercusiones políticas importantes. De modo que, en términos de soberanía popular, en el terreno de los poderes constituidos, lo que resulta realmente trascendente, más allá de los métodos de interpretación y de los modos de fundamentarse o argumentarse las decisiones de los tribunales constitucionales, es la trascendencia política de estas decisiones en las relaciones de poder y el carácter impugnatorio sobre los actos del órgano de mayor representación de la soberanía popular por un órgano no legitimado por la voluntad popular en términos democráticos y sin sometimiento a controles en su actuación y funcionamiento.

Otro aspecto importante radica en que, si el órgano de control no puede ser controlado por ningún sujeto, resulta que la legitimidad democrática del Parlamento corre peligro si las decisiones de este órgano van en desmedro de la voluntad del legislador, es decir, más allá de las funciones de su control. Pues bien, para ello se sostiene el principio de autocontención o autodelimitación del juez constitucional para evitar posibles extralimitaciones e invasiones en la actuación del legislador (*self restraint*) a partir de una serie de principios jurisprudenciales (Marín, 1998, pp. 83-86). La interpretación de la Constitución por el juez constitucional, viene a integrarse con carácter posterior a la interpretación inicial del Parlamento, lo que supone un control externo del parlamento que debe autolimitarse a controlar la interpretación constitucional del legislador sin interferir en la competencia del legislador.

En algunos ordenamientos contemporáneos, la facultad de estos órganos se amplió hasta convertirlos en un poder similar a los propios órganos legislativos. Esta es la visión que Gambino (1997, p. 268) tuvo sobre la Corte Constitucional italiana:

La posibilidad de manipulación de una legislación (en muchos casos “acéfala” debido a la excesiva fragmentación de la misma y sin un claro y coherente proceso de renovación) ha transformado a la *Corte Costituzionale* de legislador negativo en un cuasilegislator, y de juez de legitimidad de la ley en juez de oportunidad de la ley. Los resultados son tan significativos que pueden permitir aventurar la hipótesis de que la corte realiza una función de suplencia del legislador que incide, de forma original, sobre el impulso (*indirizzo*) político- constitucional.

En la indagación de las causas de la carencia de legitimidad democrática en los tribunales consti-

tucionales, se advierten de inmediato fenómenos que evidenciaron de modo palmario los procesos de racionalización de la vida política en el viejo continente para afrontar el desafío del nuevo siglo, reproducidos en la posteridad de los ordenamientos que acogieron este modelo. Uno de ellos comprende los presupuestos ideológico-políticos liberales y demoliberales sobre cómo relacionar democracia con poder político, y participación popular con funciones estatales. Pese a que en el continente europeo existen diferencias en los sistemas de control constitucional regulados en varios ordenamientos, en cuanto al conjunto de poderes sometidos a control y la determinación de los entes legitimados para acudir ante el Tribunal Constitucional, y el modo de articulación entre jurisdicción constitucional y jurisdicción ordinaria, todos ignoran el tema de la soberanía popular en su perspectiva de participación popular en el control sobre los órganos encargados de dichas funciones, y en la legitimación para instarlos frente a disposiciones jurídicas inconstitucionales de todo tipo.

Las viejas rencillas entre los poderes contuvo en una sola dirección la mirada de las propuestas teóricas de entonces sobre la posibilidad de un control constitucional, en busca de elaborar procedimientos y mecanismos técnicos legítimos de control y limitación entre estos y reconceptualizar la composición de los órganos de poder sobre la base de una integración cuyos filones teóricos y prácticos se acercaban, en una democracia indirecta y desconectada, a mecanismos de selección y designación por los propios poderes constituidos: la mayoría de sus integrantes vienen designados por los partidos triunfantes en las elecciones que hacen gobierno o integran el Parlamento, cuyos rejugos políticos y electorales siempre relegaron a la calidad de minoría a las fuerzas progresistas.

En la actualidad, los tribunales constitucionales de Europa están compuestos por propuestas o nombramientos por las cámaras legislativas con la intervención del ejecutivo, mediante propuestas o nombramientos, ya sea del gobierno o de los jefes de Estado, y algunos también con la intervención del poder judicial.

En una serie de países, el peso de la elección recae exclusivamente sobre el poder legislativo, con una participación meramente formal del respectivo jefe del Estado. Generalmente, la exigencia de amplias mayorías para los nombramientos trata de asegurar el consenso entre los grandes partidos en la selección de los magistrados, aunque la dificultad para obtenerlos puede conllevar el bloqueo de los nombramientos y propiciar un anormal funcionamiento de la institución, reflejo generalmente de un crispado contexto político (Elías, 2011, pp. 17-52)

En la actualidad, los integrantes de los tribunales constitucionales no están vinculados política y jurídicamente a las masas a través de mecanismos de participación popular, de modo que sea posible construir un vínculo político entre estos y la voluntad popular, sino que en los márgenes de los tres poderes vienen a ser designados por los propios poderes públicos, constituidos en relaciones de poder político mediado por la presencia de partidos políticos, cuyos fines e intereses se convierten en un campo gravitatorio de las decisiones del propio tribunal constitucional en conflictos de naturaleza económica y política, cuyas raíces están en el propio sistema por el cual los propios partidos, grupos y asociaciones económicas existen y se reproducen.

En cuanto a la legitimación, se defiende por la doctrina que, en términos de ley inconstitucional, el Tribunal Constitucional asegura el cumplimiento

de obligaciones sin proteger el derecho de nadie en concreto, por lo cual solo puede ser solicitada por órganos a los que la Constitución por ley atribuye legitimación, como legitimación abstracta, no vinculada a la titularidad de un derecho o interés concreto (Rubio, 1988, p. 23). El recurso directo de inconstitucionalidad (control abstracto) se convirtió únicamente en una acción ejercida por los órganos de poder legitimados para impugnar una normativa con la fundamentación de su infracción de un precepto o principio constitucional.

En todos los ordenamientos europeos el rasgo característico, en este sentido, se decantó porque la legitimación *ad causam* se convirtiera en un elemento concreto del status de la Constitución, es decir del interés de la Constitución y no en defensa de sus propios intereses o derechos, pues se entiende como una acción desligada del vínculo jurídicamente protegido de quien lo inicia. Esta es la razón para que, en estos ordenamientos, la legitimación únicamente se entienda como recurso de los órganos generalmente políticos de poder, aunque pueda recaer en algunos casos también en otros entes, como el defensor del pueblo, etc. Con más fuerza este presupuesto se afinaba en torno al recurso directo de tipo conflictual en estados federativos (compuestos) en razón de los conflictos entre el gobierno central y las leyes de los Länder, regiones o comunidades autónomas (Rubio, 1992, p. 21).

Esta manera de concebir la política despersonaliza la vida política para desplazarla únicamente a la facultad de órganos del aparato del poder del Estado, que pasa a ser competencia en realidad de los intereses de mayorías y minorías en las cámaras legislativas, lo que refuerza la tesis liberal de desconectar a las masas y al ciudadano de lo político, sistema en que el individuo es entendido sin responsabilidad alguna respecto de la cosa

pública, sin que su esfera de intereses concretos pase por una perspectiva de relaciones políticas generales. Sólo es concebido como un individuo propietario, legitimado para accionar respecto a sus intereses individuales como ciudadano atomizado, que ejerce su imperio únicamente contra los desmanes del poder público y en contra de su esfera privada de intereses económicos y políticos, concebidos en un marco muy estrecho de acción y eficacia. De esta forma, el ciudadano solo queda legitimado para pretender la invalidación de una normativa directa promovida contra un acto administrativo judicial que lesione alguno de los derechos de la Constitución garantiza en su esfera de intereses privados.

Todo ellos tuvo como trasfondo, recalcamos, una idea que fue tendente al resquebrajamiento del dogma de la soberanía popular en el órgano legislativo, desarrollada por mecanismos de racionalización del poder ante la importancia alcanzada por el Parlamento con el acceso de las masas populares en las luchas sociales. Los tribunales constitucionales ampliaron los asuntos sometidos a su competencia hacia algunos ordenamientos jurídicos de Europa, que han sumado por objeto de control a los titulares de los más altos cargos del Estado (Rubio, 1988, p. 10) y en algunos la facultad de imponer sanciones penales (Italia y Austria), así como la atribución de competencias en el contencioso electoral. En otros casos, el Parlamento reaccionó en defensa de la autonomía parlamentaria y de la inmunidad. Hubo actos del Parlamento que escaparon al control de cualquier tipo de jueces, que en Italia fueron conocidos como *interna corporis*. La cámara procuraba mantener libres de intromisión del poder judicial lo que consideraban “actos administrativos” y de ejecución de presupuestos (Torres, 1986, pp. 193-194).

A lo anterior se suma una tendencia a creer en la fragilidad de la ley como garantía de los derechos fundamentales, resultado de rechazar el dogma de la soberanía de la ley y la sujeción del juez en una sociedad pluralista en democracia, que necesita proteger la libertad de la amenaza de la mayoría. Para ello, se comprende una mayor eficacia política para los sistemas cuya legitimación está restringida a órganos de esta naturaleza y solo para dirimir diferencias de criterios respecto de los límites constitucionales de la ley (Rubio, 1988, p. 18).

De igual manera, no podemos dejar de advertir que la carencia de legitimidad democrática en los tribunales constitucionales entronca igualmente con el fenómeno tecnocrático aparecido en los estados modernos desde principios del siglo XX (Gregorio, 1963, pp. 139-172). Comenzó a caracterizarse después de la Primera Guerra Mundial por una tímida inserción en los textos constitucionales de las cámaras técnicas o de profesionales, verdaderos órganos directrices de políticas y decisiones a través de los cuales el partido gobernante en el ejecutivo pretendió sacar ventaja de la incapacidad de la vida parlamentaria para elevarse sobre los encarnizados combates partidistas y encontrar soluciones de políticas concretas, todo lo cual se encargó a dichas cámaras en los marcos de respuesta revestidos de un rigor técnico y cualificado, cuyos miembros gozaban de total impunidad frente a electorado alguno, sin estar provistos de mandato político. La justificación para este orden de cosas resultó, a todas luces, otro mecanismo que los partidos gobernantes encontraron para enfrentar un legislativo de composición heterogénea, sobre la base de potenciar un nuevo enfoque en la dirección de los asuntos públicos que se creían alcanzaban un resultado dado de un análisis ausente de factores ideológicos o de otra índole si se encargaba su aplicación a expertos o técnicos. La construcción institucional que asaltó el constitucionalismo de

posguerra tuvo un impacto directo en la fórmula encontrada para el control de la constitucionalidad, con un espíritu tecnocrático que afloró en sus rasgos fundamentales, marcados por la ausencia de una responsabilidad política de sus magistrados frente al legislativo o algún electorado, cuya finalidad se hacía pasar por una función técnica meramente.

## CONCLUSIÓN

En el ideario liberal y demoliberal, los presupuestos teóricos e históricos de los mecanismos e instituciones de la participación ciudadana en el control de las funciones estatales se revelan bajo fundamentos que limitan una expresión de la soberanía popular en el ejercicio del poder político y en el control de las funciones estatales. En tal sentido, el modelo de control europeo o concentrado no ha logrado potenciar en sus principios organizativos y de funcionamiento una ampliación del poder popular en la participación y control de esta función, lo que ha provocado una enorme brecha entre estos modelos y la soberanía popular, a partir de una concepción que no vincula estrechamente su institucionalización con la soberanía popular en el marco de una democratización de las funciones estatales.

## BIBLIOGRAFÍA

**ARAGÓN, M.** (1986). La interpretación de la Constitución y el carácter objetivado del control jurisdiccional. *Revista española de Estudios de Derecho Constitucional*, 6(17), pp. 85-136.

**ARAGÓN, M.** (2009). Control de constitucionalidad sobre órganos y no sólo sobre normas. En *I Congreso Internacional sobre Justicia Constitucional*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

**CARRO MARTÍNEZ, A.** (1958). La primacía del Poder Ejecutivo en el Estado contemporáneo. *Revista de Estudios Políticos*, (98), pp. 111-134.

**CRUZ VILLALÓN, P.** (1987). *La Formación del Sistema Europeo de Control de Constitucionalidad (1918-1939)*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

**DE VERGOTTINI, G.** (2004). *Derecho Constitucional Comparado*, México: Universidad Nacional Autónoma de México.

**DUVERGER, M.** (1975). *Las dos caras de Occidente*. Barcelona: Editorial Ariel.

**ELÍAS MÉNDEZ, C.** (2011). La Jurisdicción constitucional en los Estados miembros de la Unión Europea. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, (16), pp. 17-52

**FALLER, H.J.** (1992). Cuarenta años del Tribunal Constitucional Federal alemán. *Revista española de Estudios de Derecho Constitucional*, 12 (34), pp.127-137.

**FERNÁNDEZ SEGADO, F.** (1997). Los inicios del control de la constitucionalidad en Iberoamérica: del control político al control jurisdiccional. *Revista española de Estudios de Derecho Constitucional*, 17 (49), pp. 79-118.

**FERRERES COMELLA, V.** (1997). *Justicia Constitucional y Democracia*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

**FIX ZAMUDIO, H.** (1996). La problemática contemporánea de la impartición de justicia y el Derecho Constitucional. *Dereito. Revista xuridica da Universidade de Santiago de Compostela*, (1), pp. 131-174.

**FIX ZAMUDIO, H.** (2001). Los derechos humanos y su protección jurídica y procesal en Latinoamérica. En Diego Valadés; Rodrigo Gutiérrez Rivas (Coord.) *Derechos humanos, Memorias del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional Tomo III*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

**GAMBINO, S.** (1997). *La jurisdicción constitucional de las leyes. La experiencia italiana desde la óptica comparada*. Valencia: Tirant lo Blanch.

**GASCÓN ABELLÁN, M.** (1994). La Justicia Constitucional entre Legislación y Jurisdicción. *Revista española de Estudios de Derecho Constitucional*, 14 (41), pp. 63-87.

**GREGORIO, R.** (1963). Los problemas de la tecnocracia y el papel de los expertos. *Revista de Estudios Políticos*, (131), pp. 139-172.

**GUASTINI, R.** (2001). *Estudios de Teoría Constitucional*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

**KELSEN, H.** (1999). *Contribuciones a la Teoría Pura del Derecho*. Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política. México

**LEIBHOLZ, G.** (1964). El legislador como amenaza para la libertad en el moderno Estado democrático de Partidos. *Revista de Estudios Políticos*, (137), pp.5-18.

**MARÍN, J.A.** (1998). *Naturaleza jurídica del Tribunal Constitucional*. Barcelona: Editorial Ariel S.A.

**MONTESQUIEU** (1976). *El Espíritu de las leyes*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.

**MURILLO F., F.** (1952). Consideraciones sobre la democracia. *Revista de Estudios Políticos*, (66), pp. 55-76.

**PRIETO SANCHÍS, L.** (1987). *Ideología e interpretación jurídica*. Madrid: Tecnos.

**PÉREZ ROYO, J.** (1997). *Curso de Derecho Constitucional*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A.

**RUBIO LLORENTE, F.** (1988). La jurisdicción constitucional como forma de creación de Derecho. *Revista española de Estudios de Derecho Constitucional*, 8 (22), pp. 9-52.

**RUBIO LLORENTE, F.** (1992). Seis tesis sobre la jurisdicción constitucional en Europa. *Revista española de Estudios de Derecho Constitucional*, 12 (35), pp. 9-40.

**TORRES DEL MORAL, A.** (1991). *Estado de Derecho y Democracia de Partidos*. Madrid: Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho Universidad Complutense.

**TORRES MURO, I.** (1995). El control jurisdiccional de los actos parlamentarios. La experiencia italiana. *Revista española de Estudios de Derecho Constitucional*, 15 (43), pp. 189-240.

**WEBER, A.** (1995). El control del Tratado de Maastricht por la jurisdicción constitucional desde una perspectiva comparada. *Revista española de Estudios de Derecho Constitucional*, 15 (45), pp. 31-51.

**WOHRMANN, G.** (1996). *Introducción, Ley de la Corte Constitucional Federal*. República Federal de Alemania: Inter Naciones.

**JUVENTUD, COHESIÓN SOCIAL  
E INNOVACIÓN PARA EL DESARROLLO  
LOCAL ARGENTINO: UN ANÁLISIS  
OPORTUNO DE LA EXPERIENCIA  
ITALIANA EN LA REGIÓN  
EMILIA-ROMAGNA**

*YOUTH, SOCIAL COHESION AND INNOVATION FOR THE  
ARGENTINIAN LOCAL DEVELOPMENT: AN ANALYSIS OF  
THE ITALIAN EXPERIENCE IN THE  
EMILIA ROMAGNA REGION.*

---

autor  
**Federico Del Giorgio Solfa .<sup>1</sup>**

## RESUMEN

El tema de este ensayo gira en torno a la juventud, cohesión social e innovación como factor principal del desarrollo local. En particular, se analiza el factor distintivo de la Región Emilia Romagna respecto de otros desarrollos innovadores del norte de Italia. El propósito es desentramar el conjunto de características y potencial del territorio Emiliano, que se distingue en términos de diseño e innovación, y exponerlos junto a otros desarrollos locales experimentados en otras regiones, de modo de comparar dicha realidad con la contemporaneidad argentina. Entre las conclusiones que se proponen, principalmente sobresalen: la alta cultura industrial, la baja emigración de posguerra y una estructura social cohesionada, rica en relaciones, con una proporción de juventud que caracterizó al empuje emprendedor.

**PALABRAS CLAVE:** juventud, cohesión social, desarrollo local.

## ABSTRACT

The present essay explores youth, social cohesion and innovation as main factors in local development. We analyze the distinctive factor in the Emilia Romagna region with respect to other innovative development in the north of Italy. The aims are to unravel the set of features and potential of Emilia, distinguished in terms of its design and innovation, and to contrast them to developments experimented in other regions, with the purpose of comparing this against current reality in Argentina. Among other conclusions, this study has shown a high industrial culture, a low post-war migration and a cohesive social structure, which is rich in relations with a rate of young people characterizing the enterprising mindset.

**KEYWORDS:** youth, social cohesion, local development.

---

1.- Diseñador industrial. Magíster en Marketing Internacional. Profesor de Diseño Industrial y profesor titular ordinario de Gestión de Proyectos, Universidad Nacional de La Plata. Profesor titular de Desarrollo Local en la Especialización y Maestría en Relaciones Laborales, Universidad Nacional de Lomas de Zamora. Especialista en Gestión Pública, Universidad Nacional de Tres de Febrero. Máster en Derecho, Economía y Política de la Unión Europea, Università degli Studi di Padova. Correo electrónico: delgiorgio@fba.unlp.edu.ar

Artículo recibido el 12 de octubre y aceptado el 22 de noviembre del 2015

## INTRODUCCIÓN: EL ENFOQUE TEÓRICO DEL DESARROLLO LOCAL

El desarrollo local o endógeno nace como respuesta a los efectos de la globalización. Para la Organización Internacional del Trabajo (OIT) “es un proceso de desarrollo participativo que fomenta los acuerdos de colaboración entre los principales actores públicos y privados de un territorio, posibilitando el diseño y la puesta en práctica de una estrategia de desarrollo común a base de aprovechar los recursos y ventajas competitivas locales en el contexto global, con el objetivo final de crear empleo decente y estimular la actividad económica” (citado por Alburquerque, 2004).

El desarrollo local, en la experiencia italiana, es singular respecto de otros países europeos. En general, existen dos perspectivas de análisis que pueden demostrarlo: la económica y la histórica. En el ámbito académico europeo, el desarrollo local nace en Italia con la socioeconomía que Becattini retoma de Marshall, y después en España, donde encuentra su máxima síntesis en torno al Máster en Desarrollo Local (1993) de la Universidad de Oviedo (Boix y Galletto, 2006; Sforzi, 2008).

Distintos enfoques de estudio del territorio (histórico, funcionalista e institucional) han coexistido hasta el presente y se han centrado principalmente en los tipos de desarrollo regional, local y endógeno (Rallet, 2002). Las unidades de investigación de la economía regional han sido las empresas, con sus factores de localización; el sector, a partir de la aglomeración industrial; y la región, a partir de las capacidades humanas (Becattini, 1979; Cooke, 1996; Sforzi, 2007b; Belussi et al., 2002).

En esta lógica, desde la Geografía Económica, nuestra visión entiende que el territorio no es económicamente cuantificable, sino en cuanto a los recursos disponibles de diversa índole. Para relevar estos recursos, es prioritario identificar cómo se compone la mezo-economía, definiendo la región real (no administrativa) de vida y de relaciones sociales y los niveles institucionales y políticos de la multigobernabilidad (Sforzi, 2006; Lorenc, 2005).

Entre las características más relevantes y originales de la experiencia italiana, desde la perspectiva económica de desarrollo local, coincidimos con el punto de vista de Sforzi (1999), quien destaca la necesidad de no reducir el territorio a la suma de las acciones económicas.

Otro punto de coincidencia lo encontramos en el hecho de que no es ventajoso el análisis comparativo entre la producción en masa y la producción flexible (Heidenreich, 1996). Los resultados de este análisis, bajo la perspectiva económica, restan importancia al desarrollo local. Sin embargo, este análisis es muy pobre, habida cuenta de que la economía real presenta un entramado de diversas formas de industrialización y relaciones sociales que quedarían reducidas en su valor con una evaluación tan generalizada (Sforzi, 1999).

En este contexto, la Geografía Económica ha permitido incorporar otras dimensiones al análisis del territorio, pero el pensamiento neoclásico sigue presente con su raigambre weberiana. La Geografía Económica, influenciada por las distintas corrientes económicas, fue perdiendo, en su naturaleza, la unidad de análisis de la región o el lugar.

En síntesis, es necesario recuperar de la Geografía Económica el análisis de las razones que hacen diferentes a los territorios, sus características, niveles

de desarrollo y potencialidades de la población involucrada, así como también la posibilidad de revertir situaciones de subdesarrollo valiéndose de su potencial (Sforzi, 1999).

Por ello, cuando debemos determinar cuál es la unidad de investigación del desarrollo local, tenemos: a) la empresa, compuestas por las PyMEs; b) el sector, con el liderazgo de la industria impulsora; y c) la región, como el lugar de vida.

Con la tradición de la segmentación del saber científico, la ciencia económica define a los sistemas locales del trabajo, siendo este el enfoque de originalidad italiana para la definición de la industria (Belussi et al., 2002 y 2010; Sforzi y Orasi, 2005).

Así arribamos a una concepción del desarrollo local como proceso de cambio económico y social que se sitúa en los lugares de vida a través del desarrollo de las capacidades humanas, donde lugar de vida es “una porción de territorio definida y circunscripta, donde vive un grupo humano, donde se ubican las actividades económicas con las que sus habitantes se ganan la vida y donde se establecen las mayorías de las relaciones sociales cotidianas” (Sforzi, 2007, p. 35), satisfaciendo así el deseo de integración social (Brusco, 1982).

En cuanto a las capacidades humanas, según Sforzi (2007, p. 35) se componen de las actitudes necesarias para el desarrollo de una actividad productiva e incluyen desde las competencias profesionales (i.e. técnicas, comerciales y organizativas) hasta las habilidades en los negocios (i.e. administración empresarial, hábitos de cooperación).

Marshall afirma que las capacidades humanas “son un medio de producción tan importante como cualquier otra especie de capital” (Sforzi, 2007, p. 38), de lo que se deduce que su desarrollo es clave para el desarrollo económico (Mazzanti et

al., 2005 y 2006). Además, para este autor, los conocimientos tienen un papel preponderante en los factores de producción, además de existir una relación directa entre organización y conocimientos, en que la primera posibilita el desarrollo de la segunda.

Por ello, a partir de las capacidades humanas se cambia el lugar de vida y, al mismo tiempo, se cambia a sí mismo. Paralelamente, el entorno le otorga ventajas al individuo (Mazzanti et al., 2005). A esto, Marshall incluye el desarrollo de las capacidades especializadas, ya que: “Las ventajas que las personas dedicadas al mismo oficio especializado obtienen de la vecindad recíproca son grandes” (Sforzi, 2007, p. 39).

Sumamos a estos conceptos la idea de que la circulación de los conocimientos promueve la conformación de lo que Marshall denominaba “atmósfera industrial”, convirtiéndose así en un bien colectivo local. Esta atmósfera es el resultado de la coincidencia entre las acciones de la organización productiva y de las organizaciones públicas y sociales (Sforzi, 2007, p. 39).

En resumen, la organización multidimensional concebida por Marshall comprende: la organización de personas en una empresa, la organización de empresas en un sector y la organización de un distrito industrial, impulsándose el desarrollo (o industrialización) de las personas en la mayoría de los casos (Becattini, 1979; Sforzi, 1999 y 2008). Este desarrollo de las capacidades (industriales) humanas se da a través de los procesos internos y externos en el lugar de vida, los que provienen de la interacción dinámica entre la industria incipiente y los mercados de distribución, con las instituciones locales y extralocales (regionales, nacionales y comunitarias) (Bianchi y Giordani, 1993; Sforzi, 2007).

Ligado al desarrollo de este tipo de capacidades, consideramos un factor que puede ser uno de los principales condicionantes para alcanzar grados de innovación significativos: la calidad de vida. Este concepto, tradicionalmente relacionado con la salud y/o el bienestar económico (cuantificado por ingresos y crecimiento del consumo), ha estado evolucionando y adquiriendo nuevas dimensiones. Algunos autores, como Alguacil (2000) y Hernández (2009), han ido relacionando este concepto a las nuevas teorías de desarrollo, incorporando la idea de sostenibilidad y las particularidades de la vida urbana.

A modo de ejemplo, la Comunidad Europea ha propuesto como indicador para medir la calidad de vida de una población el “desplazamiento de los niños entre casa y la escuela” (citado por Hernández, 2009). En este contexto, es dable incorporar lógicamente otros indicadores, como “tiempo libre para el ocio” (Lan et al., 2000; Velázquez, 2007), “redes y relaciones interpersonales” (Alguacil, 2000), entre otros.

Retomando los procesos que se dan a nivel industrial y en los mercados relacionados, las capacidades humanas se desarrollan (o industrializan) hasta un cierto nivel con el tipo de producción fordista (trabajo repetitivo) y, por sobre ese nivel, con las demandas productivas que requieren algún tipo y grado de flexibilidad e innovación (Lan et al., 2000; Velázquez, 2007).

A nivel institucional, las acciones y políticas industriales, junto a las instituciones científico-técnicas (universidades públicas y organismos de investigación, entre otros), pueden favorecer o limitar el desarrollo de las capacidades humanas según el grado de alineación con los intereses y expectativas personales (laborales y de bienestar futuro) (Lan et al., 2000; Velázquez, 2007; Mazzanti et al., 2005; Bianchi y Labory, 2011).

Por ello, es clave reconocer que el hombre tiene la capacidad de aprender e innovar, pero es necesario que en los lugares de vida se presenten las condiciones necesarias. Son importantes los ambientes de trabajo que fomenten y valoren la iniciativa, la creatividad y las aplicaciones innovadoras en sus procesos y productos (Lan et al., 2000; Velázquez, 2007; Mazzanti et al., 2005; Bianchi y Labory, 2011). Todo esto, en contraposición a las industrias que dilapidan energías mentales en operaciones rutinarias de producción y pierden la capacidad de desarrollar otras capacidades de los actores involucrados (trabajadores y empresarios) (Rafaelli, 1998; citado por Sforzi, 2007, p. 42).

En este último escenario, el trabajo repetitivo reduce en las personas la flexibilidad y adaptación al cambio que, ante los progresos tecnológicos, se mantienen inmutables y asumen un franco declive hacia la obsolescencia productiva (Sforzi, 2007). De acuerdo con Sforzi (2007), la industria local tiene características tecnológicas y productivas únicas que, en el lugar y tiempo en que se esta se desarrolla, producen ciertos bienes y calidades que satisfacen ciertas necesidades particulares en los mercados en los que participa.

Los mercados en los que opera pueden ser estables y relativamente homogéneos, o bien variables y diferenciados. Esto puede dar como resultado producciones de alta serie, por parte de grandes industrias, o producciones altamente flexibles con desarrollo de tecnologías a medida por parte de pequeñas y medianas industrias.

Para Marshall (1920), citado por Sforzi (1999, pp. 21-23), inicialmente es la demanda la que orienta la producción; luego, los avances tecnológicos impactan produciendo modificaciones en los sistemas de producción y los bienes que se producen; posteriormente, nuevos productos

modifican el comportamiento social, incluso incidiendo en su cultura.

Por todo lo revisado y expuesto hasta aquí, tenemos que el desarrollo de las capacidades humanas concierne no solamente a los agentes económicos (de la industria), sino también a los actores industriales en su conjunto (privados y públicos).

Las experiencias recogidas por Sforzi (2007) evidencian en Italia que la programación económica regional permitiría intervenir en el entramado de relaciones entre el Estado y sus distintos niveles institucionales (nacional, regional y local) y así programar conjuntamente el desarrollo regional y local como un sistema, fortaleciendo las especialidades de cada lugar e identificando potencialidades para los lugares que necesitan aún desarrollarse, a partir de nuevos términos de cooperación interinstitucional.

También en este marco los estudios científicos y académicos han vislumbrado que el Estado central puede acercar la economía nacional a las necesidades de los sistemas locales de trabajo, participando activamente junto a las regiones y economías locales en la programación del desarrollo local (Sforzi, 2007).

## **DESARROLLO LOCAL: EL MODELO EMILIA**

Sin lugar a dudas, el modelo emiliano presenta características únicas e irrepetibles en el desarrollo local italiano, incluso frente a otros desarrollos de nivel económico similar en el norte de Italia (Brusco, 1982; Amin, 1999).

Desde la perspectiva histórica, puede entenderse cuánto son necesarias las instituciones para el desarrollo local. Las instituciones locales tienen un rol clave para apoyar y fomentar las acciones y procesos de desarrollo local (Amin, 1999; Magagnoli y Adorni, 2011).

En este marco, coincidimos con Bianchi y Giordani (1993) y Magagnoli (2007), quienes consideran entre las instituciones que tienen mayor relevancia para el desarrollo a las instituciones del nivel nacional (el Estado central con su organización) y a las de los niveles subnacionales con llegada directa a nivel local (regiones, provincias, municipalidades, y sus organizaciones).

En esta lógica, las instituciones locales (políticas, económicas, financieras y de enseñanza formal) tienen funciones significativas en la determinación del conjunto de posibilidades y alternativas de desarrollo local. A su vez, sus acciones pueden, directa o indirectamente, favorecer el desarrollo u obstaculizarlo. En otras palabras, pueden apoyar con bienes y servicios al desarrollo o frenarlo, interponiendo obstáculos o promoviendo que no se remuevan los existentes (Belussi et al., 2002; Magagnoli, 2007; López-Estornell et al., 2014).

Para la sociedad local, también las instituciones son muy relevantes (Lorenc, 2005), más aún si consideramos a las elecciones políticas de las instituciones (municipalidad y provincia), que operan en un complejo sistema de relaciones a más de un nivel, transformándose en sujetos de mediación entre los diferentes actores (o intereses) locales y de coordinación o negociación con instituciones y políticas nacionales. Además de ser poseedores de algunos poderes regulatorios y discrecionales (Bianchi y Giordani, 1993; Magagnoli, 2007; Bianchi y Labory, 2011).

Entonces, este enfoque no desconoce que el rol de las instituciones puede ser tan dinamizador como obstaculizador del desarrollo. Por ello, es menester conocer las distintas experiencias situadas a lo largo de la historia. Los eventos producidos y analizados a través del método histórico pueden proporcionarnos conclusiones e ideas determinantes al momento de diseñar políticas para favorecer nuevos o ya existentes desarrollos (Magagnoli, 2007).

Este tipo de metodología es consecuentemente similar a la del paradigma del distrito industrial de Becattini (1979), donde el distrito industrial se concibe como una organización socio-económica y territorial, conformada por tres elementos básicos e indispensables: a) el sistema de empresas; b) la comunidad local, con su cultura y valores, instituciones de base, reglas formales e informales; y c) las instituciones, como vínculo entre las empresas y la comunidad.

Sobre el análisis del caso italiano, nos centraremos especialmente entre el segundo período de posguerra y los años 90, lapso en el que entendemos se ven las características e indicios diferenciales del modelo emiliano en el desarrollo local.

A este período, que denominaremos el de la Italia Republicana, desde el punto de vista político, lo caracteriza el parlamentarismo democrático y el sufragio universal.

En este marco general de la Italia republicana, destacamos, entre sus principales fases, las siguientes:

- 1943-1948: reorganización del Estado italiano. El plan de las autonomías y sus proyectos.
- 1948-1960: estancamiento “centrista”. No se aplican las elecciones de descentralización.

- 1960-1972: reformismo. Se activan las regiones y se producen las descentralizaciones previstas en la Constitución, con una profunda revisión de las relaciones institucionales entre centro y periferia.

- 1972-1989: desarrollo de regiones. Nuevas hipótesis de reforma para la descentralización institucional.

- 1990-actualidad: nueva ley de descentralización. Aumento del nivel de descentralización institucional (con base en un complejo marco normativo) con efectos poco claros.

Luego de los profundos debates entre las diversas fuerzas políticas, que finalmente no permitieron los cambios en el sistema institucional italiano, las dificultades de reconstrucción recayeron principalmente en los gobiernos locales. Esto determinó que los municipios adquirieran roles cada vez más activos en los procesos de cambio y desarrollo (Magagnoli y Adorni, 2011).

De esta manera, después de la Segunda Guerra, el gobierno municipal fue adquiriendo progresivamente mayor presencia pública. Encontrando soluciones a las necesidades de reconstrucción, los municipios amplían de hecho sus ámbitos de intervención, sobre todo en las regiones gobernadas por la izquierda, retomando el rol activo en el crecimiento económico y en el cambio social del territorio (Magagnoli y Adorni, 2011).

La emergencia de la reconstrucción produjo una descentralización que exaltó las capacidades autónomas municipales, en contraste con la debilidad del Estado central de esos tiempos. Esto llevó a los municipios a intervenir, desde las obras públicas para absorber el desempleo, hasta las ayudas para los cuidados sanitarios. Esta situación obligó a los

gobiernos locales a asumir el desafío, sometién- dose a mayores exposiciones y sobrepasando sus límites determinados en las leyes (Magagnoli y Adorni, 2011).

En particular, los municipios de Emilia-Romagna gobernados por la izquierda, durante la recons- trucción, afrontaron los problemas con acciones políticas innovadoras, yendo más allá de sus competencias y enfrentándose con las institu- ciones centrales. Con estas acciones políticas, la izquierda que guiaba a las instituciones locales de la Emilia-Romagna quiso legitimarse como fuerza con capacidad de gobierno, sostener la reactivación y crecimiento económico para mejorar las condi- ciones de vida de la sociedad local y, en particular, la de sus clases populares que conformaban sus electores mayoritarios (Magagnoli y Adorni, 2011).

Estas acciones se centraban en una política fiscal local que, inspirada en la equidad y progresividad, recaudaba los recursos financieros necesarios para sostener la reconstrucción y reactivación del sistema productivo, daba respuesta a la demanda de las clases medias y populares, reconstruía las infraestructuras y obras públicas necesarias para la reactivación económica y la mejora de la vida material de los pueblos y ciudades (Magagnoli y Adorni, 2011). En particular, trataban de fomentar los mercados del ganado, hortícolas, frutícolas y de los mataderos, para lograr una rápida reactivación de las economías locales, a la vez que se reactivaban los sistemas de agua potable y desagües cloacales, junto a la reconstrucción y mejora de las diversas infraestructuras ferroviarias y de comunicación. En este marco, una política escolar propia se desarrolló y transformó en uno de los pilares más importantes de los gobiernos locales emilianos. Se priorizó la formación primaria en las áreas rurales, sobre las de formación técnica y profesional (Magagnoli y Adorni, 2011).

Hasta aquí hemos desagregado cómo se han acaecido algunos hechos históricos relevantes y cuáles han sido los protagonistas en el desarrollo del modelo emiliano. Principalmente, tenemos al Partido Comunista de Emilia-Romagna; las insti- tuciones emilianas, gobernadas por comunistas; y la economía de la Región Emilia-Romagna, que pasó de ser principalmente agrícola a excelencia en la industria italiana (Cooke, 1996; Magagnoli, 2007; Magagnoli y Adorni, 2011).

Entonces, es así que arribamos a la idea de que el modelo emiliano es un modelo particular de gobierno y desarrollo de la sociedad local, llevado adelante por las instituciones locales (dirigidas por el PCI) de Emilia-Romagna, que tuvo lugar después de la Segunda Guerra Mundial. Este modelo tuvo una larga vigencia, pero sus características más significativas aparecieron entre 1945 y mediados de los 80 (Magagnoli, 2007).

El modelo emiliano es un modelo de gobierno parti- cular, porque los gobiernos municipales asumieron roles y espacios de intervención que no estaban provistos por las leyes, realizando intervencio- nes en las empresas a favor de la redistribución rentística. La mayor originalidad de este modelo ha recaído en el rol de las instituciones locales, dirigidas por los partidos comunista y socialista, que protagonizaron e imprimieron la dirección del desarrollo económico y del cambio social. Este modelo también se ha caracterizado por realizar un cambio de dirección estructural (social y eco- nómica), alejándose de los caminos que tomó la Italia gobernada por los partidos conservadores y moderados (Magagnoli, 2007).

Desde esta perspectiva, se prefirió sostener el desarrollo de la pequeñas y medianas empresas artesanas, que constituían la “tradicón produc- tiva” de la región, con políticas públicas que

podían ser resueltas con las instituciones locales. También, porque eran modelos productivos más beneficiosos para empresarios y trabajadores, que poseían fuertes lazos entre sí y con el territorio. Fue igualmente importante el apoyo a la difusión de las empresas cooperativas, en las que prevalecía la autogestión, consideradas más coherentes con el modelo social comunista (Magagnoli, 2007).

## COMENTARIOS CRÍTICOS

En general, la experiencia del desarrollo local italiano ha sido muy rica en transformación social y, sobre todo, generando consensos entre los diferentes actores e instituciones para reconstruir cada pueblo y ciudad.

Indiscutiblemente, una de sus mayores fortalezas radica en el alto grado de innovación y trasgresión a otros sistemas políticos y económicos existentes en Italia (Belussi et al., 2010).

El alcance de una sociedad moderna, con un bienestar material (o económico) equitativamente distribuido, un elevado nivel de los servicios sociales, una amplia participación política y democrática y el acceso a la educación y cultura sin distinciones sociales, ha permitido demostrar que otro modelo es conveniente y posible (Magagnoli y Adorni, 2011). Respecto de la elección de desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, junto a las cooperativas, también han sido una de las fortalezas del modelo. El alto grado de innovación de los productos diseñados y desarrollados en el territorio emiliano ha permitido elevar a sus industrias a los más altos estándares internacionales, pasando de ser la denominación de origen del aceto balsámico tradicional al principal centro regional de investigación, diseño y desarrollo de productos del mundo, con el “*cavallino rampante*” de Ferrari y los colores “azul y

amarillo” de Módena, entre tantos otros (Giner P. y Santa María, 2000; Pietrobelli y Rabellotti, 2007; Pini y Santangelo, 2010).

Quizás el punto de debilidad tenga que ver con la alta internacionalización que ha tenido su producción, ya que pareciera ser que en un momento de recesión mundial la demanda de bienes de alta calidad (o suntuosos) puede caer al punto de que los sistemas productivos dedicados a esta gama puedan verse seriamente afectados (Sforzi, 2010). Especialmente en este punto, el del entramado de pequeñas y medianas industrias, y en especial las industrias mecánicas y textiles (que tanto se han desarrollado en la Región de la Emilia-Romagna), es donde se conecta el enfoque con el modelo (Leoncini y Lotti, 2004). No hay duda de que en la región existen diferentes modos de acercamiento a los modelos teóricos mediante los cuales pueden comprobarse las teorías marshallianas: organización y desarrollo de capacidades de las personas, organización de las empresas, distritos industriales especializados, atmósfera industrial, condiciones óptimas para un desarrollo local exitoso (Becattini, 1979; Leoncini y Lotti, 2004; Santarelli, 2006; Sforzi, 2007; Belussi et al., 2010).

## CONCLUSIONES

Hasta aquí, hemos discutido las principales teorías que conectan a los distritos industriales con el desarrollo local y que conciben, a su vez, el bienestar y calidad de vida de determinado tipo de poblaciones.

Luego hemos contrastado esta teoría con la experiencia italiana del desarrollo local y, en especial, el modelo de Emilia-Romagna.

En este sentido, y a la luz de otras experiencias conocidas en el norte de Italia, nos apresuramos a adelantar que si bien han existido desarrollos similares como en el Veneto, estos no han alcanzado los mismos grados de innovación y de desarrollo socio-productivo.

En primer lugar, estimamos que podría tratarse de diferencias históricas que habrían ocasionado mayor emigración en algunas regiones que en otras, lo cual, con la disminución de jóvenes en el territorio, habría resultado en menores grados de innovación, tanto en las políticas locales como en las acciones empresarias o industriales.

Es probable que los jóvenes emilianos de la segunda posguerra hayan podido canalizar sus expectativas de vida a través del Partido Comunista y eso se haya reflejado en una menor tasa de emigración. Por otro lado, al ser Italia un país con una alta tradición industrial, sobre todo en las regiones del norte, y tratándose de regiones con ciudades y tejidos urbanos de baja densidad, creemos que la cohesión social ha sido determinante, sobre todo en tiempos de posguerra, para encontrar proyectos sociales comunes.

Lamentablemente, la realidad argentina tiene rasgos muy distintos a los de la posguerra de la Emilia-Romagna. La cultura industrial conseguida con los inmigrantes industriales ha ido perdiendo su fuerza, las escuelas industriales fueron desmanteladas por casi diez años y los centros industriales urbanos poseen tal magnitud y diversidad social, que no es posible establecer casi ningún grado de cohesión (Del Giorgio y Girotto, 2009; Del Giorgio, 2012).

Por otro lado, las clases medias que arriban a niveles satisfactorios en su economía, lo logran con la suma de empleos que terminan atentando

contra la calidad de vida y su potencial innovador. El ocio y el tiempo libre son bienes escasos entre los trabajadores. Los trabajadores, tanto del sector público como privado, en las ciudades intermedias y grandes, emplean entre 8 y 10 horas de trabajo, más 2 y 3 horas diarias de transporte.

En las ciudades intermedias y grandes, las familias de clase media se transportan en automóvil propio al trabajo y a la escuela de sus hijos. Por lo general, la ubicación de estos no tiene relación de cercanía alguna con la casa en donde viven, trasladándose a distancias de más de 20 kilómetros.

Sin embargo, no todo está tan mal en Argentina. Algunas de las lecciones italianas ya están aplicándose. La formación técnica e industrial se ha ido desarrollando en los últimos años. La igualdad y equidad social se está reestableciendo. La formación universitaria y los organismos de investigación pública se vienen fortaleciendo notablemente. Los servicios sociales están al alcance de la inmensa mayoría, a la vez que está aumentando el consumo interno y la calidad de vida de los ciudadanos.

Ahora, quizás el desafío mayor será producir cohesión social y fortalecer económicamente los empleos, para que no sea una obligación familiar tener más de uno (Del Giorgio, 2012).

Visualizamos como una de las vías posible para producir mayor cohesión social, la obligación de que los niños concurran a la escuela pública más cercana a su barrio. De esta manera, las familias empezarían a conocerse y construir lazos de fraternidad y solidaridad, proyectando y desarrollando sus lugares de vida.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALBUQUERQUE, F.** (2004). El enfoque del desarrollo económico local. *Cuaderno de capacitación nro. 1. Serie: Desarrollo Económico Local y Empleabilidad*. Programa AREA - OIT en Argentina – Italia. Buenos Aires: Lavoro, Organización Internacional del Trabajo.
- ALGUACIL, J.** (2000). *Calidad de vida y praxis urbana*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- AMIN, A.** (1999). The Emilian model: Institutional challenges. *European Planning Studies*, 7(4), pp. 389-405.
- BECATTINI, G.** (1979). Dal settore industriale al distretto industriale: alcune considerazioni sull'unità di indagine dell'economia industriale. *Rivista di Economia e Politica Industriale*, (1), pp. 7-21.
- BELUSSI, F., SAMMARRA, A. y SEDITA, S. R.**, (2002). Managing long distance and localized learning in the Emilia Romagna life science cluster. *European Planning Studies*, 16(5).
- BELUSSI, F., SAMMARRA, A. y SEDITA, S. R.** (2010). Learning at the boundaries in an 'Open Regional Innovation System': A focus on firms' innovation strategies in the Emilia Romagna life science industry. *Research Policy*, 39(6), pp. 710-721.
- BIANCHI, P. y LABORY, S.** (2011). Industrial policy after the crisis: the case of the Emilia-Romagna region in Italy. *Policy Studies*, 32(4), pp. 429-445.
- BIANCHI, P., GIORDANI, M. G.** (1993). Innovation policy at the local and national levels: The case of Emilia-Romagna. *European Planning Studies*, 1(1), pp. 25-41.
- BOIX, R. y GALLETTO, V.** (2006). El nuevo mapa de los distritos industriales de España y su comparación con Italia y el Reino Unido. *Document de Treball 06.04*. Barcelona: Departament d'Economia Aplicada, Universitat Autònoma de Barcelona, pp. 1-28.
- BRUSCO, S.** (1982). The Emilian Model: Productive Decentralisation and Social Integration. *Cambridge Journal of Economics*, 6(1), pp. 167-84.
- COOKE, PH.** (1996). Building a twenty-first century regional economy in Emilia-Romagna. *European Planning Studies*, 4(1), pp. 53-62.
- DEL GIORGIO, F. y GIROTTO, L. M.** (2009). Improvement and growth of local productive systems through identity, self-sufficiency and Municipal Development Fora. *International Conference on Territorial Intelligence, Papers on Territorial Intelligence and Culture of Development, ENTI*. Salerno.

**DEL GIORGIO, F.** (2012). Cohesión social: clave de los entornos innovadores ciudadanos para el desarrollo local evolucionado. En: *XI Seminario de RedMuni: "Repensando la Agenda Local"*, 19 y 20 de octubre de 2012. Argentina: Universidad Nacional Arturo Jauretche, Florencio Varela.

**GINER, J. M. y SANTA MARÍA, M. J.** (2000). La política de centros tecnológicos y de servicios: la experiencia de las regiones valenciana y Emilia-Romagna. *Revista de Estudios Regionales*, (57), pp. 131-149.

**HEIDENREICH, M.** (1996). *Beyond flexible specialization: the rearrangement of regional production orders in Emilia Romagna and Baden Württemberg*. *European Planning Studies*, 4(4), pp. 401-419.

**HERNÁNDEZ, A.** (2009). Calidad de vida y medio ambiente urbano. Indicadores locales de sostenibilidad y calidad de vida urbana. *Revista INVU*, 24(65), pp. 79-111.

**LAN, D., ET AL.** (2000). El uso del tiempo libre, según género, en Tandil, Argentina, como una contribución a los estudios de calidad de vida. V *Seminario Latinoamericano de Calidad de Vida Urbana*, Chillán, Chile: Universidad del Bío-Bío.

**LEONCINI, R. y LOTTI, F.** (2004). Are industrial districts more conducive to innovative production? The case of Emilia Romagna. En: Cainelli, Giulio y Zoboli, Roberto (editores) *The Evolution of Industrial Districts. Changing Governance, Innovation and Internationalisation of Local Capitalism in Italy*, Contributions to Economics, CERIS-DSE, National Research Council, Physica-Verlag HD, pp. 257-271.

**LÓPEZ-ESTORNELL, M. ET AL.** (2014). Evolution of Innovation Policy in Emilia-Romagna and Valencia: Similar Reality, Similar Results? *European Planning Studies*, 22(11), pp. 2287-2304.

**LORENC, F.** (2005). La sociología de los problemas públicos. Una perspectiva crítica para el estudio de las relaciones entre la sociedad y la política. *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, 12(2), pp. 141-150.

**MAGAGNOLI, S. y ADORNI, D.** (2011). For the sake of development? Municipal government and local development in Emilia-Romagna and Turin (1945-1975). *The Annals of The "Ștefan cel Mare"*. Suceava: University of Suceava, 11(1), pp. 197-208.

**MAGAGNOLI, S.** (2007). Una ricetta efficace per lo sviluppo regionale: beni pubblici, coordinamento e redistribuzione in Emilia Romagna nel secondo dopoguerra. En: Lopane, L. y Ritrovato, E. (coordinadores) *Tra vecchi e nuovi equilibri economici. Domanda e offerta di servizi in Italia in età moderna e contemporanea*, Bari: Cacucci.

**MAZZANTI, M., CAINELLI, G. y MANCINELLI, S.** (2005). Social Capital, R&D and Industrial Districts. *SSRN Electronic Journal*. FEEM Working Paper nro. 84.05.

**MAZZANTI, M., PINI, P. y TORTIA, E.** (2006). Organizational innovations, human resources and firm performance: The Emilia-Romagna food sector. *Journal of Socio-Economics*, 35(1), pp. 123-141.

**PIETROBELLI, C. y RABELLOTTI, R.** (2007) Business Development Service centres in Italy: close to firms, far from innovation. *World Review of Science Technology and Sustainable Development*, 4(4), pp. 38-55.

**PINI, P. y SANTANGELO, G. D.** (2010). The Underlying Internal Learning Processes of Incremental and Radical Innovations. An Analysis in the Emilia-Romagna Region. *Economia Política*, Il Mulino, 27(1), pp. 55-82.

**RALLET, A.** (2002). L'économie de proximités. Propos d'étape. En: Torre, A. (editor) *Le local à l'épreuve de l'économie spatiale*, Études et Recherches sur les Systèmes Agraire et le Développement. Paris: INRA, (33), pp. 11-26.

**SANTARELLI, E.** (2006). Entrepreneurship, Innovation, and the Evolution of Industrial Districts. En: Santarelli, E. (editor) *Entrepreneurship, Growth, and Innovation. The Dynamics of Firms and Industries*, International Studies in Entrepreneurship, 12(0), Springer US, pp. 165-182

**SFORZI, F. y ORASI, A.** (2005). *I sistemi locali del lavoro*, Roma: ISTAT.

**SFORZI, F.** (2010). Alle origini dello sviluppo locale: il ritrovamento dell'unità d'indagine. En Casini B., S. y Gorla, G. (coordinadores). *Avevo sentito parlare di Regional Science. Un tributo a Giuliano Bianchi*. Milán: Franco Angeli.

**SFORZI, F.** (2007). Del distrito industrial al desarrollo local. En: Rosales, R. (coordinador). *Desarrollo local: teoría y prácticas socioterritoriales*. México: UAM-Iztapalapa y Miguel Ángel Porrúa.

**SFORZI, F.** (2006) El distrito industrial y el "viraje territorial" en el análisis del cambio económico. *Economía Industrial*, Madrid, (359), pp. 37-42.

**SFORZI, F.** (2007b). Il contributo dei distretti industriali al cambiamento dell'economia italiana. *Economia Italiana*, (1), pp. 79-103.

**SFORZI, F.** (1999). La teoría marshalliana para explicar el desarrollo local. En: Rodríguez, F. (editor) *Manual de Desarrollo Local*, Gijón: Trea.

**SFORZI, F.** (2008). Unas realidades ignoradas: de Marshall a Becattini. En: *Mediterráneo Económico*, Fundación Cajamar, El Ejido, (13), pp. 43-54.

**VELÁZQUEZ, G. A.** (2007). *Geografía y bienestar" Situación local, regional y global de la Argentina luego del Censo 2001*, Buenos Aires: Eudeba.



# **DEL GREMIALISMO “APOLÍTICO” A LA ESTRATEGIA DE TRANSFORMACIÓN EN PARTIDO POLÍTICO DE LA UNIÓN DEMÓCRATA INDEPENDIENTE (UDI)**

*FROM AN “APOLITICAL” TRADE UNIONISM TO THE  
CREATION OF A POLITICAL PARTY - UNIÓN DEMÓCRATA  
INDEPENDIENTE (UDI)*

---

autor  
**Nicolás Molina Vera**<sup>1</sup>

## RESUMEN

El presente artículo tiene como objetivo establecer que el partido político chileno Unión Demócrata Independiente (UDI), expresión política partidaria del gremialismo, nace y se consolida desde una estrategia claramente diseñada por el ideólogo del movimiento, Jaime Guzmán. La estrategia del gremialismo es fundar un partido de derecha inserto en la base social. Para estudiar este proceso utilizaremos las teorías de formulación estratégica de Henri Mintzberg (2003), las que serán cruzadas con la teoría de modelos de partidos ideada por Angelo Panebianco. Para ello, como hipótesis planteamos que la UDI nace, crece y se desarrolla bajo una clara estrategia que llevó al gremialismo a organizarse como partido político, a pesar de sus primeras posiciones antipartidistas. Hoy la UDI es el principal partido de derecha en el país y uno de los más influyentes en el sistema político chileno.

**PALABRAS CLAVE:** : UDI, estrategia, Escuela de Diseño, Escuela de Posicionamiento, penetración territorial.

## ABSTRACT

The aim of the present article is to establish the fact that the Chilean political party Unión Demócrata Independiente (UDI), political expression in favour of trade unionism, arose and became strong on account of a clearly outlined strategy designed by Jaime Guzmán. The strategy of trade unionism is to create a right-wing party embedded in the social base. This process is studied using the strategic formulation theories by Henri Mintzberg (2003), which is cross-checked with Angelo Panebianco's theory of party models. As a hypothesis, we state that UDI arose, grew and developed as a result of a clearly designed strategy that led unionism to its organization as a political party, despite its initial anti-party position. Currently, UDI is the most important right-wing and one of the most influential parties in the Chilean political system.

**KEYWORDS:** UDI, strategy, Design School, Positioning school, territorial penetration

## INTRODUCCIÓN

El estudio de los partidos políticos en Chile, en la mayoría de los casos, hace referencia al actuar y a la interacción de éstos entre sí dentro del denominado sistema de partidos, y cómo este actuar afecta, modifica y diseña el sistema político existente en un Estado determinado.

Son escasos los estudios nacionales que trabajan las características particulares de la estructura interna de los partidos y la forma en que esta genera una élite dirigente que influye sobre las decisiones que se toman. Por lo general, estos estudios solo son tratados como sub-temas dentro de diferentes investigaciones que trabajan, como ya he mencionado, lo que se refiere al sistema de partidos, al sistema electoral o al aspecto ideológico, sin desarrollar un análisis detallado en torno a lo estrictamente organizacional. Tal es el caso del estudio de Juan Pablo Luna y Fernando Rosenblatt en el libro “Democracia con partidos” (2012), editado por el Centro de Estudios Públicos y Cieplan. Ahora bien, para el caso específico de la UDI y su estructura, podemos mencionar el trabajo de Inés Picazo (2001).

A pesar de existir una amplia literatura sobre este partido, los principales estudios sobre la Unión Demócrata Independiente se concentran principalmente en lo estrictamente electoral (Navia y Joignant, 2003) como expresión de una nueva derecha en Chile post régimen de Pinochet (Moulian, 1988; Hunneus, 2001; Morales y Bugueño, 2001; Valdivia, 2008a, 2008b), o bien atienden su perfil neo populista (Corvalán, 2001; Berrios,

2007), además de existir trabajos que se refieren a su historia desde el movimiento gremialista hasta su transformación en partido político y su entrada al mundo “popular” poblacional (Soto, 2001; Valdivia, 2006, 2008a, 2012; Pinto, 2005). En una línea más cercana a esta investigación está el trabajo de Stéphanie Alenda (2014), “Institucionalización y cambio de la ‘nueva derecha’ Chilena”, que estudia a la UDI desde lógicas organizacionales.

Por ello, el objetivo de este trabajo es describir cómo la UDI crea su estructura, pasando de movimiento “apolítico”<sup>2</sup> a partido político de alcance nacional. Para estudiar esto, plantearemos como hipótesis que la UDI nacería, crecería y se desarrollaría bajo una clara estrategia de penetración territorial y estructuración interna. Es la penetración territorial del gremialismo/UDI lo que va creando y configurando la estructura orgánica adecuada para llevar adelante el trabajo político ideológico, que no es más que la inserción de sus cuadros en los sectores populares. Este análisis comenzará a gestarse desde la imagen del concepto de “estrategia”, ya que a nuestro entender es la estrategia elegida la que configura la estructura partidaria, creando líderes internos. En el fondo, crea política en todo sentido. Esta estrategia se extiende en el tiempo con las modificaciones que se dan según el momento socio-político que vive el país.

La estrategia no tiene una definición única. Este concepto es utilizado de diferentes formas según el área de análisis en el cual es empleado. El origen de la estrategia viene desde el campo militar, pero para los efectos de esta investigación comenzaremos utilizando como concepto general de

---

2.- Entendemos como “apoliticismo” la negación del actuar de los partidos políticos en los órganos intermedios de la sociedad, esto porque los partidos politizan e ideologizan a dichos órganos. En suma, el gremialismo buscaría, bajo lógicas corporativistas, la despolitización de la sociedad.

estrategia la definición utilizada en el mundo de la administración (empresarial):

Una estrategia es el patrón o plan que integra las principales metas y políticas de una organización y, a la vez, establece la secuencia coherente de las acciones a realizar. Una estrategia adecuadamente formulada ayuda a poner orden y asignar, con base tanto en sus atributos como en sus deficiencias internas, los recursos de una organización (Quinn, 1994, p. 7).

Con el paso del tiempo, la noción de estrategia dejó de ser sólo parte del mundo militar y administrativo (empresarial), pasando a formar parte del mundo de la política. No se quiere decir con esto que antes en la política no existieran estrategias, pues estas son, en sí mismas, parte fundamental del planteamiento político. Peter Shröder (2004) expresa que "toda estrategia, ya sea militar o empresarial, tiene en su fondo una intención política, existiendo dos formas de entender la formulación estratégica en política: a) desde un análisis FODA<sup>3</sup>; y b) desde el planteamiento conceptual" (2004, pp. 15-26).

Aun así, el estudio de las formulaciones estratégicas en organizaciones políticas es poco estudiado desde la Ciencia Política en Chile. Más bien, los estudios politológicos que tratan enunciaciones estratégicas lo hacen desde la vereda de los mecanismos de decisión y control de las organizaciones, "viendo en este espacio el ejercicio de nuevas formas de

poder político" (Vergara, 1994, p. 120). Igualmente los análisis estratégicos de la Ciencia Política en el país están mayoritariamente enfocados en lo electoral o en el marketing político.

Es por esto que, en un mayor número de casos, al querer estudiar la estrategia aplicada a los partidos políticos debemos acudir a teorías del ámbito empresarial y organizacional, a sus diferentes escuelas o modelo de formulaciones de estrategia. Es así como Mintzberg (2003) y otros, en el libro "Safari a la Estrategia", exponen diez escuelas desde donde nace el *management* estratégico. Estas escuelas, aunque analizadas por los autores de forma separada, no son excluyentes las unas de las otras, ya que son modelos genéricos de análisis<sup>4</sup>. Al no ser excluyentes las unas de las otras, se puede formular una estrategia bajo la concepción de una escuela y posteriormente pasar a las enunciaciones de otra.

De cualquier modo, se debe tener en cuenta que existen diferentes visiones y definiciones de lo que es una estrategia. Algunos autores incluyen en la definición metas y objetivos como parte sustancial de una estrategia. Mintzberg, por ejemplo, se concentra en varias y distintas definiciones, como plan, maniobra, posición y perspectiva, estableciendo que la estrategia (cual sea su escuela) es siempre un plan o formulación macro para toda organización. Se hace la distinción entre táctica, como un proceso de corta duración, y estrategia, de carácter macro, proceso enfocado en el largo plazo.

3.- "La matriz FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas) es un instrumento viable para realizar análisis organizacional en relación con los factores que determinan el éxito en el cumplimiento de metas. El análisis FODA consiste en realizar una evaluación de los factores fuertes y débiles que en su conjunto diagnostican la situación interna de una organización, así como su evaluación externa; es decir, las oportunidades y amenazas. También es una herramienta que puede considerarse sencilla y permite obtener una perspectiva general de la situación estratégica de una organización determinada. Thompson (1998) establece que el análisis FODA estima el hecho de que una estrategia tiene que lograr un equilibrio o ajuste entre la capacidad interna de la organización y su situación de carácter externo; es decir, las oportunidades y amenazas" (Ponce, 2006, p. 2).

4.-Para mayor detalle de las 10 escuelas formuladas, ver: Mintzberg et al., 2003.

Al mismo tiempo, el autor se plantea la existencia de estrategias emergentes y otras predeterminadas, puesto que “todas las estrategias del mundo real deben ser en algún sentido una combinación de ambos tipos” (Mintzberg, 2003, p. 26).

Ahora bien, teniendo en cuenta, como se señaló antes, que los modelos de creación de estrategia no deberían ser excluyentes los unos de los otros, de igual forma para nuestro análisis nos centraremos en dos escuelas, pues encontramos en ellas las claves para nuestro posterior análisis del caso de estudio. Es así como, en un primer momento, describiremos la escuela de Diseño que señala la creación de estrategia como un proceso de concepción; en un segundo momento, la escuela de Configuración, que ve en la creación de estrategia un proceso de transformación. Posteriormente llevaremos las premisas de estas escuelas a la práctica concreta con nuestro caso de estudio.

Dejaremos fuera del análisis a la escuela de Poder, que para Mintzberg (2003) tiene como disciplina base la Ciencia Política. La omitiremos por no considerarla relevante ni pertinente en el análisis de esta investigación, a pesar de que este enfoque sostiene que “la creación de la estrategia puede ser un proceso de planificación y análisis, conocimiento

y aprendizaje, privilegia la visión de la formulación estratégica como proceso de negociación y consensos entre individuos” (2003, p. 299). Al privilegiar esta última perspectiva, a nuestro parecer, la escuela de Poder no es relevante respecto de los objetivos de esta investigación.

Puntualmente, a la hora de ver cómo se crea la Unión Demócrata Independiente como partido político desde lo estratégico, son las escuelas de Diseño y Configuración las que utilizaremos como instrumentos explicativos de este proceso y su posterior transformación en organización política partidista. A su vez, la utilización de estas escuelas se entrecruza al conocer cómo actúa el Gremialismo en su proceso de penetración política hacia amplios sectores sociales, en especial hacia el mundo popular. Para describir este proceso, emplearemos el modelo genético de creación de partidos ideado por A. Panebianco (2009) que considera las variables que influyen en su formación.

Los factores involucrados en la generación de un partido son los siguientes: I) penetración territorial, difusión territorial o ambas; II) presencia o ausencia de una institución externa que patrocine al partido; III) presencia de un *líder carismático*<sup>5</sup>. (Ware, 2004, p. 163).

---

5.- Panebianco (2009), para explicar su teoría, expone lo siguiente: I.- a) Penetración territorial: esta característica se refiere a la existencia de un grupo centralizado que dirige el desarrollo del partido hacia el exterior o hacia la periferia del grupo central. Es así como el centro controla la formación de agrupaciones locales del partido, además de crear las estructuras intermedias que ayudan a darle orgánica al partido y a crear una organización de carácter centralizado; b) difusión territorial: desde esta perspectiva, el partido surgiría de manera espontánea, serían líderes locales lo que constituirían la organización local que luego se unirían a la organización nacional. Este tipo de formación crearía una organización descentralizada; c) forma mixta: se entiende por forma mixta la conjunción que se puede dar a la hora de formar un partido, en cuanto a que un cierto número de agrupaciones locales puede unirse a una agrupación nacional que, a su vez, puede comenzar a crear nuevas organizaciones locales en lugares en que antes no existían. II.- En lo que se refiere a la presencia o ausencia de una organización externa que patrocine la formación del partido, Panebianco sostiene que la existencia de una organización externa que patrocine la formación de un partido afectaría la legitimización de la dirección del conglomerado, pudiendo situarse la autoridad fuera del seno mismo del partido. En contraposición, en los partidos en que su legitimización es interna, no existiendo otra entidad que los patrocine, el liderazgo queda dentro de la organización. III.- En lo que se refiere al carácter carismático, se busca identificar si en la formación del partido existe o no la figura de un líder con esas características.

## 1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA UDI

El origen de la UDI como partido político lo encontramos en el movimiento gremialista surgido en la Pontificia Universidad Católica (PUC) durante la década del sesenta. Promotor de las nociones corporativistas en lo económico y político, sumadas a ello visiones conservadoras en el ámbito moral, la ideología gremialista se sustentó en la búsqueda del apoliticismo de los órganos intermedios de la sociedad, en la subsidiariedad como rol del Estado y una autoridad fuerte que pretendía ser reflejo del bien común. Su principal líder, ideólogo y formador fue Jaime Guzmán Errazuriz, quien, siendo aún estudiante de Derecho en la PUC, fundó el movimiento. Tras el Golpe de Estado de 1973, Guzmán asesora en temas constitucionales al gobierno militar, siendo el principal redactor de la constitución de 1980. Fue electo senador en 1989 por la circunscripción Santiago poniente. En abril de 1991 fue acribillado en el frontis del campus oriente de la PUC por un comando del Frente Patriótico Manuel Rodríguez (FPMR).

El gremialismo, desde un comienzo, se declara antipartidista, noción defendida por Guzmán que imbuyó a sus adherentes y que no sólo se sustenta en la concepción corporativista<sup>6</sup>. Para la historiadora Verónica Valdivia (2006), “este anti partido se expresa en la admiración y odio que Guzmán

siente hacia el partido comunista por su cohesión interna, su determinación y su claridad en los medios y fines” (Valdivia, 2006, p. 52). A pesar de lo anterior, la misma autora en otra investigación posterior sostiene que “aunque es un discurso anti políticos y anti partidos, el discurso del gremialismo, su quehacer y él mismo eran expresión política” (Valdivia, 2008b, p. 124).

El movimiento gana adeptos y fuerza al interior de la PUC, ganando todas las elecciones de federación de estudiantes desde 1968 hasta 1973. Valdivia describe a este movimiento señalando que “Guzmán y los gremialistas revelaban una derecha de nuevo tipo, juvenil, doctrinariamente compacta y dispuesta al combate [...] el verdadero poder lo daba la política y la competitividad en ese terreno. Nacía un nuevo estilo” (Valdivia, 2006, p. 57).

Durante la coyuntura electoral de 1970, el gremialismo forma parte del movimiento alessandrista, haciéndose cargo del departamento juvenil de la campaña. Tras el triunfo de Salvador Allende en la elección presidencial, los gremialistas enfocan sus esfuerzos en ser una clara y viva oposición al gobierno. Desde su trinchera gremial, el movimiento se articula con otros gremios buscando desestabilizar al gobierno constitucional. La oposición que lleva adelante el gremialismo busca, con sus acciones, primero, la salida del gobierno por la vía institucional y, *más tarde*, amparando a las Fuerzas Armadas en su sublevación del 11 de septiembre

---

6.- Entendemos como corporativismo la doctrina de corte conservador, antiliberal, ligada a la defensa de los intereses de la Iglesia Católica y los valores y principios de la civilización cristiana, que enfatiza la construcción de una sociedad con los denominados órganos intermedios independientes de la influencia de los partidos políticos, con un Estado subsidiario que debe tener como principal preocupación la defensa nacional y el orden público.

de 1973, discurso que se mantiene hasta nuestros días<sup>7</sup>. Pablo Rubio sostiene al respecto:

El PN [partido nacional] y el gremialismo, junto a otros grupos sociales y políticos, fueron los principales protagonistas de esta resistencia al “fantasma totalitario” que representó para ellos el gobierno de la up. a pesar de que actuaron de manera independiente y a veces tuvieron conflictos internos, para el pn y el gremialismo la salida militar fue algo más que deseable [...] si bien las fuerzas armadas asumieron el poder de una manera institucional el 11 de septiembre, el diagnóstico de la situación había sido desarrollado con anterioridad por parte de grupos de derecha, entre ellos el gremialismo (Rubio, 2013, p. 70).

El Gremialismo utilizó su espacio de poder en la Federación de Estudiantes de la Universidad Católica (FEUC) para llamar vía cartas públicas a la intervención por parte de las Fuerzas Armadas (Rubio, 2013).

De esta manera, durante el gobierno de la Unidad Popular (UP), “el gremialismo sale de su trinchera principal, la PUC, siendo ésta una salida a partir de la movilización desde abajo, no en la línea visible (Valdivia, 2006, p. 63). El gremialismo, por tanto, “sale a disputar los espacios en los sectores populares, organizando trabajos políticos en colegios, liceos, centros de padres, así como también en poblaciones” (Valdivia, 2006, p. 64), espacios caracterizados por la influencia de la izquierda. También buscan disputar el espacio político na-

cional, desarrollando una política nueva para una organización de derecha. Esta política surge desde las lógicas cupulares que solía utilizar la derecha chilena tradicional y oligarca, haciendo del gremialismo un trabajo enfocado en la base social.

Con la imposición de la dictadura en Chile, los miembros del movimiento gremialista comenzaron a ocupar diferentes cargos de gobierno, entre los que destaca, dado su enfoque social, la Secretaría Nacional de la Juventud (SNJ), desarrollando trabajo cultural y deportivo. Cabe recalcar que los primeros presidentes de esta entidad provenían del gremialismo, además del *Frente Juvenil* liderado los gremialistas Juan Antonio Coloma, primero, y Andrés Chadwick, luego (Alenda, 2014, p. 166), sumado al trabajo de varias alcaldías.

El trabajo de la SNJ en terreno se conjugó con el trabajo en centros de madres y juntas de vecinos. Según Verónica Valdivia:

Uno de los trabajos centrales en los que se enfocó la Secretaría fueron los de ayuda social (de carácter paternalista), como campañas de invierno enfocadas en la recolección de alimentos y enseres para las familias de escasos recursos que tenían problemas por efecto del clima, como también el levantamiento de campañas de recolección de útiles escolares para colegios de zonas rurales, además de establecer operativos médicos en diferentes poblaciones y campamentos (Valdivia, 2006, pp. 75-76).

---

7.- En el punto 14 de Doctrina y Principios del Partido, la UDI se refiere de la siguiente manera a la acción de las FF.AA. en el Golpe de Estado: “Unión Demócrata Independiente destaca el patriotismo y espíritu de servicio de las Fuerzas Armadas y de orden de Chile, cuyo origen y gloriosas tradiciones se identifican con el surgimiento y defensa de la chilenidad a través de toda la historia del país, incluida su acción libertadora del once de septiembre de mil novecientos setenta y tres, que salvó al país de la inminente amenaza de un totalitarismo irreversible y de la dominación extranjera”. En: <http://www.udi.cl/somos-udi/>

Paralelo al trabajo en el ejecutivo dictatorial, el movimiento gremialista funda en 1979 su aparato político denominado "Nueva Democracia", "el cual tuvo una fuerte influencia sobre el régimen, en especial sobre la comisión redactora de la nueva institucionalidad, así como también en sectores de economistas que manejaban la política económica del gobierno de carácter monetarista" (Moulian y Torres, 1988, pp. 23-24). Este movimiento se definió como antimarxista, estableciendo como objetivo básico la proyección del 11 de septiembre de 1973 en la historia de Chile bajo una concepción "cristiana, humanista y con una democracia restringida" (Morales y Bugueño, 2001, p. 223).

Existe otro hito que contribuyó al cambio en el movimiento gremialistas, que fue asumir a fines de los años setenta las visiones neoliberales como propias, dejando a un lado, pero no del todo, la concepción corporativista, "de lo que da cuenta el lugar ocupado por los 'Chicago Boys' al interior del movimiento" (Alenda, 2014, p. 167).

En el marco del desarrollo político que adoptó el itinerario de la dictadura, la denominada "apertura política", el movimiento gremialista, dentro de su aparato político "Nueva Democracia", comienza a estructurarse como partido político. Cabe señalar que en esos años el gremialismo "es el movimiento de derecha mejor organizado, en comparación a los numerosos grupúsculos aparecidos" (Valdivia, 2008a, p. 156). Con el proceso de la apertura política en plena expansión, los gremialistas ven la necesidad de afianzarse como opción en el nuevo escenario político, tomando la decisión de pasar de movimiento apolítico a partido político. De esta forma, en septiembre de 1983, surge la Unión Demócrata Independiente (UDI) formada por varios de los miembros fundadores del movimiento gremialista surgido en la década de 1960 en la Pontificia Universidad Católica. Según Soto

(2001), "desde el primer momento el trabajo de la UDI se centró en la formación de una profunda base poblacional, juvenil y profesional, lo que se reflejó en una presencia pública constante" (Soto, 2001, p. 5). Para esto, siguiendo al mismo autor, "se creó un departamento especial, pero en realidad, esa organización no era más que la expresión institucional de la tarea que se venía realizando desde varios años atrás" (Soto, 2001, pp. 13-14).

Según la información disponible en la página web del partido Unión Demócrata Independiente, se fundan sobre un triple perfil: a) popular; b) de inspiración cristiana; y c) de apoyo al sistema social de mercado.

Sus miembros, tal como recalcará Jaime Guzmán, "debían actuar como demócratas independientes y gremialistas"<sup>8</sup>. Asimismo afirman buscar aglutinar a quienes comparten "los principios de una sociedad libre" (Moulian y Torres, 1988, p. 32), para ellos, elementos fundamentales de la Constitución de 1980.

La primera directiva de la UDI fue conformada por: Sergio Fernández, Jaime Guzmán, Guillermo Elton, Javier Leturia, Luis Cordero y Pablo Longueira (Yocelzky, 2002, p. 158).

La UDI comienza a establecer su alianza con sectores medios bajos y bajos de la población, labor que ya venía realizando como movimiento gremialista. Esto último es destacable pues es un nuevo frente de acción para una organización política de derecha. Siendo un trabajo que realizan desde fines de la década del sesenta, enfocándose en un nuevo estilo hacia las bases sociales, con las cuales la vieja derecha tenía un vínculo clientelista [En este sentido] (...) "la experiencia de la Unidad Popular le

8.- Disponible en: <http://www.udi.cl/somos-udi/>

permitió a Guzmán comprender la importancia de la presencia política en las otras clases, llegando al meollo del problema de la debilidad política de la derecha y la fuerza de la izquierda: su débil lazo con el mundo social” (Valdivia, 2008a, p.148).

Se resalta el papel crucial que debían jugar los estratos jóvenes para el proyecto gremialista en particular, y para el proyecto dictatorial en general. En este sentido, se pensaba primeramente en los jóvenes, pues no habían tenido militancia antes de 1973, lo que los convertía en un sector “limpio” de los males de la política del pasado. Además, “consideraban que solo la juventud puede apoyar plenamente su propuesta de construir un futuro distinto, porque no tienen las ataduras del pasado” (Huneus, 2001, p. 10-11). Esta idea la aclaraba Guzmán en entrevistas y columnas que escribía en diferentes medios escritos de la época<sup>9</sup>.

Durante los años ochenta existió un intento por unificar a varias de las tendencias de derecha. Es así como, desde fines del año 1986 y comienzos de 1987, el MUN (Movimiento de Unidad Nacional) llevó adelante conversaciones para la realización del proyecto de unidad que consistía en la unificación de:

MUN que dirigía Andrés Allamand, de la UDI que era dirigida por Jaime Guzmán, del Frente Nacional del Trabajo de Jarpa y del partido Nacional en un gran partido. La fórmula fue establecer un presidente que no formara parte de ninguno de los grupos antes mencionados, y darle a cada uno de ellos una vicepresidencia. De este acuerdo no formó parte el Partido

Nacional, quedando una vicepresidencia para el mundo proveniente del MUN, la que recayó en Allamand, una para la UDI, en la figura de Guzmán, y otra para el FNT, en manos de Juan de Dios Carmona (por un tiempo), y la presidencia de este nuevo experimento de la derecha chilena contemporánea quedó en el independiente Ricardo Rivadeneira (Yocelzky, 2002, p. 165 y Valdivia, 2008a, p. 176).

El nuevo partido se denominó Renovación Nacional. RN tuvo un corto periodo de confluencia de alrededor de un año, luego comenzaron a verse los primeros quiebres dentro del nuevo partido, fisuras que se desataron por las diferentes visiones que tenían las facciones que lo conformaron. Como dice Corvalán Marquéz, “se trató desde un comienzo de una colectividad heterogénea” (Corvalán, 2001, p. 425). “Más allá de formar un partido único, quienes provenían del MUN seguían siendo dentro de RN ex MUN, lo mismo que los ex UDI seguían siendo UDI. Estos quiebres llevaron al sector proveniente de la UDI a abandonar el partido tras la expulsión de Jaime Guzmán. Los militantes UDI, tras su salida de Renovación Nacional, se reunifican como movimiento autónomo con el nombre de “UDI por el Sí” (Corvalán, 2001, p. 432; Yocelzky, 2002, p. 179). A pesar del distanciamiento, tanto RN como la UDI “forman parte activa de la campaña por el Sí en el plebiscito del año 1988” (Yocelzky, 2002, p. 166). Así, solo un año después, en 1989, la UDI se inscribió como partido político legal.

Tras el triunfo de la opción NO en el plebiscito<sup>10</sup>, se comenzó a llevar adelante la denominada salida pactada de la dictadura, un escenario que requirió

9.- Entre ellos: La Tercera, 2 Octubre de 1983; y La Segunda, 14 Octubre de 1983.

10.- “El 5 de Octubre de 1988 se llevó a cabo el plebiscito entre las opciones “NO”, que logro el 57% de los votos, y la opción “Sí”, que obtuvo el 43% de los votos” (Angell, 1993, p. 130).

un cambio de paradigma en la cúpula partidista UDI. “Es así como los años 1989, 1990 y 1991 marcan el periodo de la lucha por sobrevivir que vivió la UDI” (Picazo, 2001, p. 330). Esta lucha por sobrevivir se dio en lo político institucional y electoral, ya que en las primeras elecciones esta colectividad no tuvo un respaldo significativo, a la vez que era vista como la heredera del legado de la dictadura por los demás partidos políticos. Paralelamente, este partido se vio golpeado en su seno tras la muerte de su fundador e ideólogo<sup>11</sup>. Tras este hecho, el partido en junio del mismo año, lleva adelante un Congreso Doctrinario en la localidad de Punta de Tralca, que llevó el nombre de Jaime Guzmán.

De este congreso es posible rescatar la consagración de la definición de partido popular. “Popular en el sentido de una definición integradora [...] del pueblo chileno forman parte todos sin exclusión” (Dávila y Fuentes, 2003, p. 122). De este congreso emanó el bosquejo del programa UDI en terreno, lo que se comenzó a llevar a la práctica desde 1992. Este programa consistía en que “toda la estructura UDI, entre ellos: dirigentes regionales y juveniles, diputados, senadores, profesionales, técnicos, alcaldes y concejales, abordaron a lo largo de todo el país, los problemas supuestamente reales que afectan a la población, y profundizaron los lazos con las zonas extremas de Chile y con el mundo agrícola y campesino” (Gómez Leyton, 2010, p. 470). Este trabajo le ha traído al partido grandes triunfos electorales, ganando varias alcaldías en comunas populares, como también varios escaños tanto en la cámara de diputados como en el senado. Es más, el candidato gremialista a la presidencia de la república, en la elección de 1999/2000, estuvo

a escasos votos de imponerse sobre el candidato de la concertación<sup>12</sup>.

## 2. DE LA DEFINICIÓN A LA IMPLEMENTACIÓN. EL PROCESO DE FORMULACIÓN ESTRATÉGICA

Como se expresó anteriormente, la escuela de Diseño ve el proceso de creación estratégica como un esquema de concepción, basándose para ello en un análisis de tipo FODA. Es una de las corrientes de pensamiento más empleada a la hora de formular estrategias. Esta escuela ve la creación de estrategias como un proceso de pensamiento netamente racional, vale decir “la formación de estrategia debería ser un proceso deliberado de pensamiento consciente. La acción debe fluir de la razón: las estrategias efectivas se derivan de un proceso de pensamiento estrechamente controlado” (Mintzberg, 2003, p. 48). A su vez, esta corriente no dice mucho sobre el contenido mismo de la estrategia, más bien “se concentra en el proceso mediante el cual deben ser desarrolladas” (Mintzberg, 2003, p. 50), estableciendo que al ser un proceso racional es también un proceso creativo, en el cual se toma la decisión final.

Con todo, la creación de estrategia es un acto racional, en coincidencia con las nociones clásicas del racionalismo (diagnóstico seguido de prescripción y luego la acción), por ello la escuela de Diseño establece una separación clara entre pensar y actuar, un elemento central de distinción es la

11.- Jaime Guzmán fue acribillado por un comando del FPMR en las afueras del Campus Oriente de la PUC, el 1 de abril de 1991.

12.- La votación en segunda vuelta fue la siguiente: Ricardo Lagos obtuvo 3.683.158 votos, lo que equivale al 51,31%, contra la votación de Joaquín Lavín (UDI), que logró 3.495.569 votos, con el 48,69%. Datos extraídos de [www.elecciones.gov.cl](http://www.elecciones.gov.cl)

premisa asociada a la idea antes formulada por Chandler (1962) acerca de que “la estructura debe seguir a la estrategia”, idea que enfatiza Mintzberg planteando “que hasta que no conocemos la estrategia no podemos empezar a especificar la estructura adecuada” (2003, p. 51).

Estas ideas las podemos asociar a la estrategia ideada por el movimiento gremialista desde sus inicios en la década del sesenta, es decir crear un nuevo proyecto político para la derecha, de carácter popular, conservador y fuertemente cohesionado internamente. Estas nociones nacen del diagnóstico que lleva adelante el movimiento, y en especial Jaime Guzmán, quien ve a la derecha chilena de ese entonces alejada de los sectores populares, siendo éstos, en su mayoría, sectores ligados al catolicismo. El aspecto religioso, en este sentido, es uno de los puntos que el gremialismo inculca y exige a sus partidarios. Además, Jaime Guzmán observa fortalezas de sus enemigos políticos, en especial del partido Comunista. Estas fortalezas son su cohesión, disciplina interna y trabajo en la base social.

Como lo afirma Verónica Valdivia, “esta admiración no es sólo por ver al PC como un aparato partidario tradicional (una orgánica, la máquina), sino más bien una prolongación de su verdadera vitalidad: el movimiento social, las masas” (Valdivia, 2006, p. 52).

El ideólogo del gremialismo/UDI planteó que si la derecha chilena quería transformarse en una fuerza política considerable, no lo podría hacer sin una base social en la cual cimentarse. Para ello se debía aprender de la izquierda, copiar sus formas de trabajo en el ámbito social. De este análisis surge la posterior estrategia que visualizamos esbozó el gremialismo. Este movimiento político buscó alianzas en los sectores populares, generó adeptos,

creó un tejido en diferentes áreas de la base social, insertó sus cuadros en el mundo universitario y poblacional, junto al de la mujer, los jóvenes. Es decir, enfocó todos sus esfuerzos organizativos en disputar la base social a la izquierda. Esta disposición a la acción política en la base social es lo que diferencia a los gremialistas de la antigua derecha elitista y oligárquica, naciendo con ello una nueva derecha con un claro estilo enfocado en la acción política como tal, siendo esta parte fundamental de su estrategia.

Se observa desde estos primeros análisis que el movimiento gremialista sale a disputar los espacios políticos y sociales, primero en la Pontificia Universidad Católica, su nicho fundacional, y luego en los sectores populares. Todo bajo la premisa del apoliticismo o la despolitización de los órganos intermedios de la sociedad, entendiendo este apoliticismo como la negación de la presencia de los partidos en los ya mencionados órganos intermedios, argumentando que al ser el suyo un movimiento, no genera una identificación política partidista. Para ello el “movimiento busca institucionalizarse dotándose de un sello popular. Se ramifica entonces hacia los barrios populares” (Alenda, 2014, p. 167).

A nuestro entender, y según lo estudiado a lo largo de esta investigación, es errada esta autoclasificación, pues consideramos que el movimiento gremialista es desde un comienzo un movimiento político ideológico con características de partido, con una estrategia clara, y con una serie de tácticas para llevar adelante su objetivo, que era disputar políticamente los espacios políticos, a todo nivel, tal como lo señala un dirigente demócratacristiano en la década de los ochenta: “Los gremialistas son, desde su nacimiento, un partido político, aunque por oportunismo hayan negado ese carácter [...]”.

Su propuesta, expresada a través de la UDI, nada tiene de novedosa<sup>13</sup>. Y en segundo lugar, por su aferrada lucha contra el ideario marxista, en todas sus vertientes, “el gremialismo según su líder era el principal enemigo del marxismo” (Valdivia, 2006, p. 58).

Es esta la estrategia: luchar políticamente contra el marxismo, disputándole su espacio natural, es decir, los sectores populares, y con ello establecerse en aquellas zonas como una alternativa política orgánica de derecha. Esto es lo que da nacimiento en los años ochenta a la Unión Demócrata Independiente como una estructura política orgánica, creada desde la *necesidad* y la oportunidad que observa el movimiento gremialista de generar un nuevo conglomerado político de derecha en Chile, implementando una nueva estrategia de posicionamiento.

Para esto, como ya hemos observado, el movimiento gremial utiliza en un comienzo al aparato del Estado durante la dictadura para introducir su discurso ideológico en las altas esferas del régimen, pero también a varios de sus miembros y adherentes en diversos puestos de confianza del gobierno dictatorial, “concentrando principalmente su acción en tres organismos: la Secretaría General de Gobierno, dentro de la cual se enfocó en la juventud (se buscó reclutar a jóvenes en colegios y en diversos centros juveniles), la ODEPLAN y las Municipales (Valdivia, 2006, pp. 51-52). Verónica Valdivia sostiene que “la Secretaría Nacional de la Juventud (dependiente de la dirección de organizaciones civiles) fue el medio utilizado por el gremialismo para entrar al mundo popular a través de sedes que establecieron en numerosas

comunales y provincias” (Valdivia, 2008, p.187), siendo miembros del gremialismo los primeros responsables de la secretaria.

En este proceso de establecerse el gremialismo como una alternativa de derecha en el mundo popular, vemos cómo actúa lo que Panebianco (1990, 2009) denominó como penetración territorial, ya que es un centro<sup>14</sup> con líderes del movimiento gremialista guiando la penetración inicial del movimiento hacia la periferia, es decir, hacia los sectores populares primero del Gran Santiago, y luego expandiéndose hacia regiones. Así el gremialismo comienza creando una estructura central que es la base del movimiento. Esta estructura base utiliza el aparato del Estado durante la dictadura, creando sub-estructuras sectoriales, los llamados comités, siendo el más importante de ellos el comité poblacional, que creció tanto que fue necesario que se estableciera como un departamento, naciendo el departamento poblacional que vino a estrechar las redes entre el gremialismo/UDI y los pobladores. Los diversos comités poblacionales dependientes del departamento poblacional son independientes los unos de los otros, no pasando de 25 integrantes. Cada comité establece su propia directiva. Sobre estos se establecieron una suerte de coordinadores generales que son parte del departamento.

La historiadora Carolina Pinto (2005) ha sido una de las especialistas que ha elaborado un trabajo detallado sobre la irrupción poblacional que diseñó la UDI, estableciendo en su trabajo, “La Unión Demócrata Independiente y su base poblacional”, que “el primer comité se formó en la Pincoya” (2005, p. 101). La idea fue comenzar

13.- Ricardo Hormazábal, en entrevista con la Revista Qué Pasa, n° 652, semana del 6 al 12 de octubre de 1983, p. 17.

14.- Entenderemos como centro al núcleo orgánico fundacional de la organización.

por una población emblemática de la izquierda, estableciéndose como una alternativa política de derecha en el mundo popular, para llegar a constituir los comités. Un primer paso fue el contactarse con pobladores que tenían un cierto rol dirigente, en su mayoría con una historia antimarxista, muchos de ellos ligados a la DC. Al formarse un comité, quienes formaban parte de él y conocían personas en otras poblaciones u otras comunas, emprendían la tarea de crear más comités. De este modo se fue afianzando el trabajo poblacional de la naciente UDI. Al formarse un comité, acudían los dirigentes máximos de la organización para apoyar la creación de una imagen de cercanía ante los nuevos miembros.

Un hecho que marcó la existencia de la UDI en el mundo poblacional es “cuando asumen la dirigencia del campamento Silva Henríquez en diciembre de 1984” (Pinto, 2005, p. 120). El trabajo que la Unión Demócrata Independiente hacía en las poblaciones se parecía mucho al que hacían sus adversarios de izquierda. Pinto nos dice que “tiraban panfletos, pintaban muros y trabajaban decididamente en las poblaciones para ganar adeptos” (Pinto, 2005, p. 124). Con este trabajo en la base fue como lograron hacerse de la dirección del campamento antes mencionado, además de contar con la ayuda del municipio de La Granja y de la policía para desmontar, perseguir y detener a la dirigencia comunista de dicho campamento.

## 2.1. La conjugación del enfoque de Diseño y el de la Configuración

La creación de estrategia es un proceso de delimitación racional, y los diseños asociados a nuestro caso de estudio pueden observarse desde la década del sesenta. La transformación del gremialismo en partido político se puede describir desde las

escuelas estudiadas, a pesar de que, como se ha afirmado, el gremialismo siempre fue un movimiento con características de partido político.

El análisis que realiza Jaime Guzmán se centra en las experiencias del gobierno de Frei Montalva y el reformismo de la Unidad Popular:

Estableciendo bajo su lógica, cuál era el problema político chileno, sintetizándolo en la fuerza de la izquierda y en la debilidad de la derecha. Esto llevó al movimiento gremialista a impulsar cambios en el estilo político de la derecha, enfocando su labor en forma más confrontacional [...] cualidad que la llevó a descubrir la importancia de la movilización social para lograr ciertos objetivos políticos, comprendiendo el papel de las masas, pilares de cualquier fuerza política (Valdivia, 2006, p. 52).

Con ello, se vio en las masas y la acción política la forma de triunfar. En primer lugar, el gremialismo crea una estructura, la que posteriormente pasará a transformarse en partido político (UDI). Es en este punto en el que se da la unión entre la escuela de Diseño y la de Configuración, ya que el movimiento gremialista se “transforma” en partido político, con una estructura clara y centralizada.

Sobre el tema de la estructura, Mintzberg plantea que:

la estructura sigue a la estrategia como el pie izquierdo al derecho al caminar. En efecto, tanto el desarrollo de la estrategia como el diseño de la estructura sirven de apoyo a la organización a la vez que se sustentan entre sí. [...] se debe tener claro que la creación de estrategia es un sistema integrado, no una secuencia arbitraria” (Mintzberg, 2003, p. 55).

A su vez, la escuela de Configuración integra nociones de las otras corrientes. En palabras de los autores, “existen dos aspectos principales de esta escuela. Uno describe a los estados –de la organización y del contexto que la rodea– como configuraciones. El otro describe al proceso de creación de estrategia como transformación” (Mintzberg, 2003, p. 382). Esta escuela no estudia la formulación de estrategias desde una perspectiva aislada, más bien la toma en su contexto, agrupando las variables que influyen en la creación de la estrategia.

La escuela de Configuración establece que “la creación de estrategia implica destruir las anteriores conductas de modo que la organización pueda realizar la transición a un nuevo Estado lo más rápido posible, para no quedar sin ningún Estado” (Mintzberg, 2003, p. 383). Es esta la evolución que vive el movimiento gremialista al transformarse en partido político, ya que con el inicio de la transición y el reagrupamiento de los partidos políticos el gremialismo se vio en la necesidad de enfrentar esta nueva etapa política organizándose como partido para no perder lo cosechado durante los años de dictadura, en términos tanto de institucionalidad impuesta por el régimen –pues se sienten como los herederos directos de los “logros” alcanzados por la dictadura– como de sus alianzas e influencia en sectores populares.

La escuela de Configuración que hemos expuesto tiene ciertas premisas básicas, entre las que destacamos “que toda organización tiene durante un tiempo una estructura particular que acuerda con un contexto específico. Las estrategias resultantes adoptan la forma de planes o patrones, posiciones o perspectivas, o tal vez de estratagemas, pero nuevamente, cada una en su propio momento y considerando su propia situación” (Mintzberg, 2003, pp. 386-387).

Desde estas premisas de la corriente de Configuración, podemos visualizar que el movimiento gremialista en un primer momento, es planteado como respuesta al contexto sociopolítico en el cual nace y se consolida, es decir, desde fines de los años sesenta hasta comienzo de los ochenta, utilizando desde septiembre de 1973 las condiciones creadas por la dictadura para insertarse en el ámbito social y político nacional, transformándose luego en un partido político, dada las condiciones de apertura política que se generan en el régimen dictatorial durante la década del ochenta. Visualiza así la *necesidad* de transformación en un partido político que permita agrupar a quienes se sienten gremialistas bajo el nuevo contexto político social que vivía el país.

De lo anterior, podemos tomar otra idea que propone esta escuela: que la estructura sigue a la estrategia. Esta noción es clave para nuestro análisis, pues planteamos que la estrategia ideada por el movimiento gremialista desde sus inicios consistía en crear una agrupación política de derecha inserta en la base social, proceso que llevaría a la posterior creación del partido político, lo cual significa que efectivamente la estrategia diseñada fue eficaz en el tiempo, siendo hoy en día la Unión Demócrata Independiente uno de los partidos políticos de mayor influencia en la política nacional. Para Juan Pablo Luna, la UDI “logra desplegar exitosamente una estrategia dual de penetración territorial y electoral tanto en los sectores altos como bajos” (Luna, 2010).

Ahora bien, en palabras de Mintzberg y otros, la eficacia no se relaciona con el uso de ningún atributo en particular, como la descentralización del poder o un método específico de planificación, sino con las intercorrelaciones entre varias propiedades. Las organizaciones funcionan con eficacia porque señalan diferentes características

de maneras complementarias, como por ejemplo: “cierta planificación con otra de estructuración y un determinado estilo de liderazgo” (Mintzberg, 2003, p. 388). Estos rasgos que se ven claramente identificados en la estructura orgánica de la UDI, ya que posee una planificación de su política para llevar adelante la penetración territorial desde un centro mandante: el propio movimiento gremialista, cuenta con una organización vertical, que dentro de las configuraciones de estructura que nos da Mintzberg podríamos enmarcar dentro de la organización mecánica, y posee un determinado estilo de liderazgo que ha mantenido a sus fundadores como los líderes casi incuestionables del partido, recayendo en un mismo grupo la presidencia del partido por varios años, salvo la de Ernesto Silva. Dicho sea de paso, esta presidencia duró menos de lo esperado por los casos de boletas de honorarios falsas emitidas por militantes o cercanos a la UDI a empresas con el fin de financiar al margen de la Ley electoral campañas políticas. En estos casos irregulares se han visto envueltos varios militantes del partido, entre ellos algunos senadores en ejercicio<sup>15</sup>.

### 3. LA EJECUCIÓN DE LA ESTRATEGIA, PENETRACIÓN TERRITORIAL DE LA UDI

El modelo de “penetración territorial” (Panebianco, 1990) esboza que los partidos son creados desde un centro que dirige la expansión y penetración de la estructura creada hacia la periferia. Dicho de otro modo, esta dirección y control que ejerce la estructura central hacia las estructuras de la peri-

feria conlleva el establecimiento de una estructura centralizada. Ahora bien, estudiando los procesos por los cuales la UDI se creó desde el movimiento gremialista en la PUC, se puede visualizar que lo planteado por Panebianco (1990) en forma teórica es llevado a la práctica política por los dirigentes y miembros de esta colectividad, tal como lo señalan los autores con los que hemos trabajado en esta investigación (Valdivia, 2006, 2008a, 2008b; Soto, 2001; Pinto, 2005).

Para desarrollar nuestro análisis, nos basaremos en las estructuras que fue creando la UDI para su desarrollo, estructuras creadas desde la cúpula dirigencial. El comité poblacional es el comité más importante para nuestro análisis, pues desde un comienzo la idea del fundador del gremialismo fue crear un movimiento con raíces populares. Para ello vemos la creación de este departamento o comité, y su posterior desarrollo y expansión primero en el Gran Santiago y luego a nivel nacional: “su expansión se realiza desde Santiago logrando tener presencia política en todo el territorio nacional, en poco más de una década” (Picazo, 2001, p. 331). Es en este proceso donde se vislumbra lo que Panebianco (2009) denominó como penetración territorial, además de la subordinación de los otros comités (profesional, juvenil o de mujeres) al trabajo desempeñado por el área poblacional, ya que hacia este mundo se enfocan los mayores esfuerzos de la organización, apuntando a disputarle en su terreno los adherentes a la izquierda, con un discurso conservador. En palabras de Moulian, la UDI “es una organización de raíz católica, con militancia y dirigencia joven, disciplina, con una estrategia de penetración en el mundo popular a través de

---

15.- En estos casos de financiamiento ilegal de campañas son sindicatos dirigentes históricos del partido como Jovino Novoa, además de los senadores Ivan Moreira y Ena Von Baer, entre otros militantes de la colectividad. Este caso es conocido popularmente como el Caso Penta.

un discurso de populismo conservador” (Moulian, 2002, p. 77). El surgimiento de esta colectividad se explica desde enfoques conceptuales e históricos, a excepción del trabajo de Valdivia (2008), quien señala que el nacimiento de la UDI se da de forma premeditada por el cálculo y diagnóstico que hiciera su líder, análisis estilo FODA tanto de las debilidades de la derecha como de las fortalezas de la izquierda, y es esta idea, precisamente, la que utilizamos para demostrar que la UDI nace como una estrategia concebida o, tal como lo señala la misma autora, de “forma deliberada”.

Así, se diseña un plan basado en los análisis de su líder, de manera que el partido es para el movimiento gremialista un medio para alcanzar objetivos políticos. Para ello, crean un partido político con un nuevo enfoque y estilo para la derecha chilena, con cuadros políticos insertos en las bases sociales, lo que a su entender es parte sustancial para obtener el éxito político, tanto así que el nuevo partido crea rápidamente su departamento poblacional, que funciona como el nexo entre los dirigentes UDI y los sectores populares, transformándose este departamento en el “hijo predilecto de la UDI” (Soto, 2001, p. 14). En palabras de un ex presidente del partido: “La UDI realiza un trabajo de base en los sectores populares [...] La UDI está presente entre los pobres y muchos de sus dirigentes pertenecen a los sectores populares, en este sentido, su práctica es similar a la de la izquierda y la DC” (Dittborn, 1993, p. 90).

Ahora bien, para comprender de mejor manera la “penetración territorial” que llevó adelante la UDI, debemos contextualizar en qué periodo esta se da. Como ya se ha relatado, la creación de la UDI se dio en plena dictadura. Muchos de sus miembros fueron parte de la plana mayor de dicho gobierno, lo que aprovechó la organización para generar redes, como lo señala Fabiola Berríos al referirse a la

política de penetración de la UDI que se dio “a través de la utilización de sus redes locales, fundadas en la época de la dictadura” (Berríos, 2007, p. 93). El trabajo de esta instancia se enfocó hacia el área social, pues el gremialismo ve en este trabajo el medio de ir ganando espacio político en el mundo popular, ayudado coyunturalmente por la fuerte represión y persecución a la izquierda. Además de esto, las redes que se hicieron más patentes fueron las que establecieron los alcaldes designados que imponía el régimen, diferenciando el trabajo del Frente Juvenil, que fue un frente más político que social, implantando como una de sus prioridades expandir las ideas del régimen a nivel estudiantil, especialmente entre los estudiantes secundarios.

De esta forma, el núcleo fundacional de la UDI realiza su trabajo de penetración territorial en el mundo popular. Previo a esto, este grupo “se dedica a realizar un análisis para determinar la estrategia que mejor sirviera al desarrollo de sus objetivos y de su acción como movimiento político” (Pinto 2005, 93). De este análisis nace la idea de crear diversos comités, en especial el comité poblacional, que en un principio se comienza a configurar estableciendo comités en las poblaciones. En palabras de Pinto, estos son “grupos de trabajo de personas de la misma población” (Pinto, 2005, p. 96). Para la naciente UDI, la creación de los comités en las poblaciones y su departamento poblacional son de mucha importancia, ya que desde fines de los años sesenta Jaime Guzmán y los gremialistas ven en la lucha contra la izquierda en su propio territorio la manera de triunfar en política. “Al parecer, dieron con la clave que permitió que hoy en día la UDI sea el único partido de derecha con efectiva base popular” (Pinto, 2005, p. 87).

Un acontecimiento que marcó el devenir del área poblacional de la UDI en particular, y de toda la organización en general, fue la muerte de uno de

los dirigentes de la zona sur de Santiago, Simón Yévenes, lo que llevó a organizar en forma general el trabajo que se debía llevar adelante. Con el desarrollo de este trabajo, y con el crecimiento de la organización territorial, “se hizo necesario dividir la Región Metropolitana en más áreas sectoriales y en tres funcionales” (Pinto, 2005, p. 125). Con esta nueva forma de organizarse se busca agilizar y mejorar el trabajo, que tiene características propias del trabajo de un partido político, no siendo aun formalmente uno, aunque, claro está, actuaba como uno desde los inicios del movimiento gremial. Carolina Pinto considera “al año 1986 como el año de consolidación del departamento poblacional” (Pinto, 2005, p.127).

El trabajo político que desarrolló la UDI en las poblaciones en un comienzo consistió en formar políticamente a sus nuevos adherentes, además de generar apoyo social. Dentro de la formación “el tema central era la difusión de la declaración de principios del movimiento” (Pinto, 2005, p.129). Ese trabajo de formación ayudó a seleccionar a los nuevos simpatizantes, característica propia de los partidos políticos de cuadros de estilo “leninista”. También en lo referente a formación estaba muy presente el carácter cristiano que debía asumir como posición la nascente organización, carácter que se exagera con la postura antimarxista.

Bajo estos antecedentes, Carolina Pinto (2005) dice en su análisis, específicamente en las conclusiones, que efectivamente el partido tiene una base poblacional y que ella no nació de un cálculo político o una estrategia por captar votos para conquistar el poder. Estas variables nunca habrían estado ausentes, pero no eran lo principal, tesis que no comparto. A mi juicio, todo el trabajo poblacional que llevó adelante la UDI se dio desde una estrategia concebida desde el análisis que se hizo en los primeros años del gobierno de la UP sobre el

poder real de la izquierda. Desde este análisis se crea la estrategia tal como lo plantea Mintzberg (2003). Desde la estrategia nace la estructura. En este caso, desde la estrategia nace la necesidad de establecer el departamento poblacional de la organización, de los comités poblacionales, a partir de los cuales se crea toda la base y apoyo electoral que hoy ostenta la UDI, pues en la base se da la pelea política real. En el fondo es la necesidad de no perder las redes forjadas lo que lleva al gremialismo a transformarse en partido político.

La formulación de estrategia que estamos estudiando no se desarrolla de forma antojadiza. Es un proceso de planificación y estudio previo, de análisis detallados sobre debilidades y fortalezas que llegan al punto más álgido, para nuestro caso de estudio, con el comienzo de la apertura política de los últimos años de dictadura. La Unión Demócrata Independiente no era, en un comienzo, formalmente una organización política, sino que se autodefinía como movimiento, a la espera del momento de transformación estratégica. “Quizás las organizaciones aguardan el momento oportuno para determinar a dónde deben dirigirse, y luego, cuando se abre una ventana estratégica, den el salto” (Mintzberg, 2003, p. 399).

Resumiendo, podemos decir que claramente en la creación de la Unión Demócrata Independiente se dio lo que Panebianco (1990, 2009) denominó “penetración territorial”, ya que son los dirigentes históricos, apoyados en las redes que fueron creando siendo miembros de la administración del Estado en dictadura, quienes captan adherentes. Estos son, en un comienzo, “líderes” locales que se caracterizaban por ser conocidos antimarxistas. Es así como, desde un centro (dirigentes gremialistas), se crea primero el movimiento UDI, dando pasos en dirección a la aspirada penetración hacia sectores populares, sectores que para los gre-

mialistas estaban atrapados política, económica y socialmente por culpa del clientelismo político tanto de los antiguos partidos de derecha como de la Democracia Cristiana y, por sobre todo, la izquierda con su visión de la lucha de clases, visión que para la UDI es odiosa y no ha ayudado en nada a la superación de la pobreza.

## CONCLUSIONES

Como hemos señalado, la Unión Demócrata Independiente es un partido relativamente nuevo dentro del sistema de partidos políticos, que se instituye y luego organiza internamente, según esta investigación, bajo una estrategia definida. Esta estrategia viene a darse por la clara lectura que hace su líder fundacional, Jaime Guzmán, a través de un análisis político-ideológico orgánico que aplicó desde la década del sesenta, que se enfoca, primero, en las debilidades de la derecha chilena tradicional a la que denomina cupular y oligárquica; y luego, desarrollando una lectura sobre las fortalezas que ve en la izquierda de su época, que no es más que el trabajo en la base social que le otorga consistencia.

Podemos afirmar con esto que la estructura orgánica que asume la UDI, es una respuesta a una estrategia analizada y planificada, que a su vez, mediante su estructura, podría dar paso a la creación y surgimiento de líderes, y de política, siendo a su vez una estrategia que posee un grado de adaptabilidad a los contextos sociales, económicos y políticos que les tocaba vivir. Ya sea la muerte de su líder o la búsqueda del desmarque de la figura del ex dictador chileno, Augusto Pinochet, esta adaptabilidad conlleva la búsqueda de decisiones estratégicas que claramente le han dado a este partido viabilidad en el tiempo y éxito político. Según Quinn, "las estrategias pueden considerar-

se, a priori, como guías para la acción o como los resultados, a posteriori, de un comportamiento decisivo real" (Quinn, 1994, p. 6). En este caso se dieron ambas variables.

Ahora bien, no es sólo la formulación de la estrategia lo que genera el logro de los objetivos, existen además otros factores externos a la organización que ayudan a los resultados. En este caso, no se debe desconocer que el contexto político y social en el cual comienza a actuar la UDI le beneficia, constituyendo la plataforma utilizada por este partido para llevar adelante su estrategia, asumiendo cargos políticos en dictadura e insertando a sus cuadros en ellos, lo que los condujo a las masas en los sectores populares, tomando en cuenta, además, la persecución que afectó a los partidos de izquierda y sus militantes.

A nuestro entender, este partido nace frente a la necesidad, advertida por su fundador, de crear un partido de derecha conservador de nuevo cuño, distanciándose de los antiguos partidos de ese sector, "creando un partido de cuadros con una sólida organización de base y 'popular', aspirando representar a todo el pueblo" (Dittborn, 1993, pp. 92-93). Para lograr esto, se diseñó una estrategia que le otorgó al nuevo partido una estructura orgánica. Es decir, este partido se crea por una estrategia concebida. Además, al ser una estrategia que busca su consolidación a lo largo del tiempo, no busca, como las estrategias electorales, conseguir logros inmediatos, sino organizar un trabajo a largo plazo, intentando con ello, según palabras de Pablo Longueira, "consolidar un trabajo sistemático en política" (Soto, 2001, p. 9), cuestión que, a nuestro entender, ha logrado de buena manera, siendo hoy en día uno de los partidos más relevante en la escena política nacional, con una identidad política clara y trabajo en la base social que tiene a militantes UDI como alcaldes, concejales, diputados y senadores, lo que le ha permitido al partido incidir en la agen-

da pública más allá de ser gobierno u oposición, trascendiendo la dictadura que los apaño y cobijo. Vale decir que las estrategias diseñadas y enfocadas a lo largo del tiempo le han dado a la UDI claras ganancias en el juego político que se dispuso a entablar. Obteniendo un crecimiento sostenido en lo electoral, como asimismo un desarrollo en su militancia, este “triunfo” gremialista se puede entender desde diferentes variables, desde la estrategia estudiada hasta factores de marketing político o el estilo de hacer política de tipo carismático o populista.

## BIBLIOGRAFÍA

**ALENDIA, S.** (2014). Cambio e Institucionalización de la "nueva derecha" chilena (1967-2010). *Revista de Sociología y política*. 22 (52), pp.159-180.

**ANGELL, A.** (1993). *Chile de Alessandri a Pinochet: en busca de la utopía*. Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello.

**BERRÍOS, F., HUNEEUS, C. Y OTROS EDITORES** (2007). *Las elecciones chilenas de 2005*. Santiago de Chile: Catalonia.

**CORVALÁN M., L.** (2001). *Del anticapitalismo al neoliberalismo en Chile*. Santiago de Chile: Editorial Sudamericana.

**DÁVILA, M. Y FUENTES, C.** (2003). *Izquierda y derecha en el Chile contemporáneo*. Santiago de Chile: Flacso Chile, Editorial Universitaria.

**DITTBORN, J.** (1993). En: *Renovación ideológica en Chile: los partidos y su nueva visión estratégica*. Gustavo Cuevas, editor. Santiago de Chile: Instituto de Ciencia Política Universidad de Chile.

**GÓMEZ L., J.C.** (2010). *Política, democracia y ciudadanía en una sociedad neoliberal (Chile: 1990-2010)*. Santiago de Chile: Editorial ARCIS, Ediciones CLACSO.

**HUNEEUS, C.** (2001). *La derecha en el Chile después de Pinochet: el caso de la Unión Demócrata Independiente*. Working paper #285-july 2001: Kellogg Institute.

**LUNA, J. P. Y ROSENBLATT, F.** (2012). En: *Democracia con partidos. Informe para la reforma a los partidos políticos en Chile*. CEP /CIEPLAN, primera edición.

**MINTZBERG, H.** et al. (2003). *Safari a la Estrategia. Una visita guiada por la jungla del management estratégico*. Argentina: Ediciones Garnica.

**MORALES, M. y BUGUEÑO, R.** (2001). *La UDI como expresión de la nueva derecha en Chile*. Santiago de Chile: Corporación de Promoción Universitaria, estudios sociales. (107) Semestre I.

**MOULIAN, T. Y TORRES, I.** (1988). *La reorganización de los partidos de derecha entre 1983-1988*. Santiago de Chile: Documento de trabajo programa FLACSO-Chile (388).

**MOULIAN, T.** (2002). *Chile actual, Anatomía de un mito*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

**NAVIA, P., JOIGNANT, A.** (2003). De la política de individuos a los hombres del partido. Socialización, competencia política y penetración electoral de la UDI (1989-2001). *Revista Cep.* (89) p.129-171.

**PANEBIANCO, A.** (2009). *Modelos de partido*. Madrid: Alianza Editorial.

**PICAZO, I.** (2001). En Alcántara, Manuel y Flavia Freidenberg, coordinadores. *Partidos políticos de América Latina Cono Sur. Chile, Unión Demócrata Independiente*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.

**PINTO, C.** (2005). *La Unión Demócrata Independiente y su base poblacional*. Tesis para optar al grado de Licenciada en Historia. Santiago de Chile: Universidad Católica de Chile.

**QUINN, J. Y MINTZBERG, H.** (1994). *El proceso estratégico, conceptos, contextos y casos*. México: Fondo de Cultura Económica.

**REVISTA QUÉ PASA** (semana del 6 al 12 de octubre de 1983), 652.

**RUBIO, P.** (2013). *Los civiles de Pinochet, la derecha en el régimen militar chileno 1983-1990*. Santiago: DIBAN-Centro de investigaciones Diego Barros Arana.

**SOTO, A.** (septiembre de 2001). *La irrupción de la UDI en las poblaciones 1983-1987*. Ponencia en: Latin American Studies Association (LASA), Washington DC.

**SCHRÖDER, P.** (2004). *Estrategias Políticas*. México, D.F.: Fundación Friedrich Naumann / OEA

**VALDIVIA, V.** (2012). *La alcaldización de la política, los municipios en la dictadura pinochetista*. Santiago de Chile: LOM ediciones.

**VALDIVIA, V.** (2006). Lecciones de una Revolución, Jaime Guzmán y los Gremialistas, 1973-1980. En *Su revolución contra nuestra revolución. Izquierdas y derechas en el Chile de Pinochet (1973-1981)*. Santiago de Chile: LOM editores.

**VALDIVIA, V.** (2008a). Los Guerreros de la Política. La Unión Demócrata Independiente, 1983-1988. En *Su revolución contra nuestra revolución. 2. La pugna marxista-gremialista en los ochenta*. Santiago de Chile: LOM editores.

**VALDIVIA, V.** (2008b). *Nacionales y gremialistas, el "parto" de una nueva derecha política chilena, 1964-1973*. Santiago de Chile: LOM ediciones.

**VERGARA, R.** (1994). Decisiones, organizaciones y nuevo institucionalismo. *Revista Perfiles Latinoamericanos.* (3) diciembre 1994, pp. 119-144.

**WARE, A.** (2004). *Partidos políticos y sistemas de partidos*. Madrid: Ediciones Itsmo.

**YOCELEVZKY, R.** (2002). *Chile: partidos políticos democracia y dictadura 1970-1990*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.

### **Páginas web:**

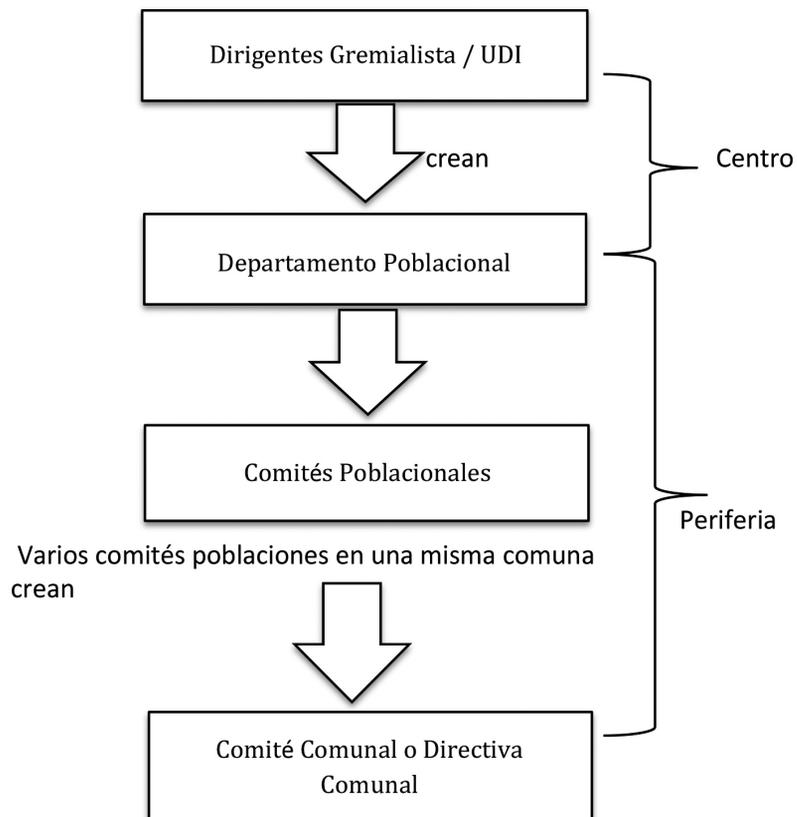
**PONCE T., H.** (septiembre 2006). "La matriz FODA: una alternativa para realizar diagnósticos y determinar estrategias de intervención en las organizaciones productivas y sociales". En: Contribuciones a la Economía. En: <http://www.eumed.net/ce/>

[www.udi.cl](http://www.udi.cl)

[www.elecciones.gov.cl](http://www.elecciones.gov.cl)

## Anexo 1

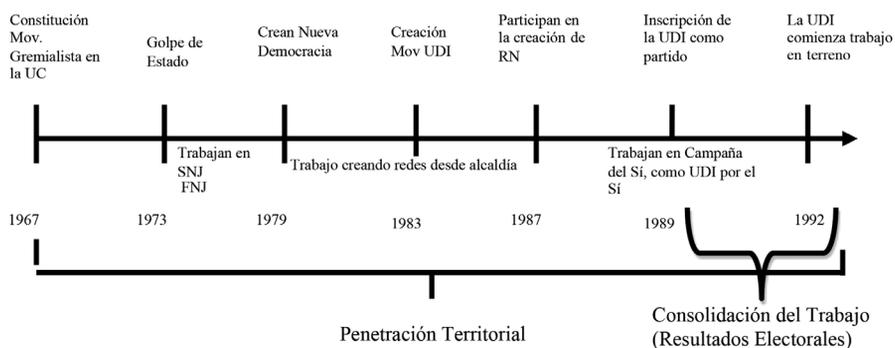
## Esquema Penetración Territorial UDI.



Fuente: elaboración propia.

Anexo 2

Línea de tiempo de la evolución del Movimiento Gremialista en partido político



Fuente: elaboración propia.

# **EL CLIMA SOCIAL ESCOLAR COMO REPRESENTACIÓN SIMBÓLICA CULTURAL**

*THE SOCIAL SCHOOL ENVIRONMENT AS A CULTURAL  
SYMBOLIC REPRESENTATION*



autor  
**Augusto Velasco Cortés <sup>1</sup>**

## RESUMEN

Esta investigación inductiva responde a la interrogante en torno a identificar los significados explícitos y subyacentes en la construcción del clima social escolar en el Segundo Ciclo de Educación Básica de una escuela de gestión municipal de la comuna de Estación Central, Santiago de Chile, desde la perspectiva de los propios actores y de las prácticas relacionales, registradas e interpretadas por un observador. Las técnicas de producción y recolección de información se desarrollaron desde la perspectiva hermenéutica-fenomenológica. El análisis e interpretación de los datos se hizo inductivamente, lográndose conocer la dinámica de las interacciones que se producen al interior del establecimiento, profundizar en la red de significados que sus miembros otorgan a la relación interpersonal, comprender las significaciones otorgadas según el contexto, identificar las tensiones que determinan el clima escolar e interpretar cómo se construye el clima social escolar, además de la generación de un modelo teórico que contextualiza la realidad develada.

**PALABRAS CLAVE:** clima escolar, convivencia, comportamiento.

## ABSTRACT

The aim of the present inductive research is to identify the explicit and implicit meanings in the construction of the school social environment in the so called Segundo Ciclo of elementary education of a state-funded school in the county Estación Central, Santiago, Chile. This identification is based on the actors' perspective and relational practice. The production and collection of information were developed from a phenomenological-hermeneutic perspective. The analysis and interpretation of the data was carried out inductively, gaining an insight into the interaction dynamics in the institution, the social network meanings granted by its members, context-dependent meanings, the tensions determining the school environment, the construction of the school environment, as well as the generation of a theoretical model for the contextualization of the unveiled reality.

**KEYWORDS:** school environment, fellowship, behavior.

---

1.- Licenciado en Investigación Criminalística por la Policía de Investigaciones de Chile. Magister en Educación y Gestión Educativa por la Universidad Bernardo O'Higgins. Doctor en Educación, Políticas y Gestión Educativa de la Universidad de Playa Ancha de Ciencias de la Educación. Área de Investigación: ambientes propicios para el proceso de enseñanza-aprendizaje; violencia escolar; métodos de intervención; metodología de la investigación educacional en ámbitos conflictivos. Principal publicación: Origen y Dinámica de la violencia escolar en Chile. Revista Inclusiones Vol. 1, enero-marzo, 2014. Universidad de Los Lagos. Colaborador del Observatorio Internacional de Justicia Juvenil y miembro de la Asociación Iberoamericana de Postgrado, España. Correo electrónico: Velasco.augusto@gmail.com  
Artículo recibido el 14 de septiembre y aceptado el 1 de noviembre 2015

## INTRODUCCIÓN

Si bien se reconoce oficialmente que en Chile la violencia en el ámbito escolar es una realidad, la indagación se ha dirigido esencialmente hacia la cuantificación de la problemática y a una reactividad posterior sobre los datos obtenidos que se traduce básicamente en el endurecimiento normativo y algunas pautas para la confección de manuales que alientan la sana convivencia entre los estudiantes. En tal sentido, los abordajes investigativos se han centrado más en los aspectos negativos asociados a la agresión que a la comprensión del fenómeno en el contexto social y cultural en que se produce, o al conocimiento de los diversos procesos que favorecen o inhiben su presencia. Como mencionan Berger y Lisboa (2009), el quehacer en la materia se ha basado exclusivamente en resultados empíricos y modelos teóricos generados principalmente en Norteamérica y Europa, que si bien han ayudado, también han revelado las diferencias culturales existentes entre dichas sociedades y la chilena, así como la consecuente necesidad de acrecentar la recogida de información propia y, de esta manera, crear modelos contextualizados atinentes a esa realidad.

Entonces, resultó ser menester profundizar en los resultados de la investigación “Origen y dinámica de la violencia escolar en Chile desde la atribución de sus propios protagonistas” (Velasco, enero-marzo 2014), que abordaba el conocimiento e interpretación de la problemática en su contextualidad y construcción desde la red de significados sociales y culturales para, tal y como lo mencionan García y Madriaza (2005), quebrar el esquema de indefinición que ha caracterizado el tratamiento de la disruptividad a nivel escolar y que sistemáticamente ha sido relegada a la cultura subyacente de los respectivos establecimientos educacionales

y al currículum oculto de las relaciones interpersonales que se producen o reproducen en su seno.

Si bien se debe reconocer que la complejidad del fenómeno en Chile no ha permitido determinar un paradigma conceptual desde el cual interpretar en su real dimensión la naturaleza del problema, se estimó que era posible obtener un conocimiento más profundo y acotado de los elementos relacionales, tanto explícitos como implícitos, asociados a la construcción de un clima social escolar, así como llegar a conocer en forma cierta el universo de significados que se dan en el encuentro interpersonal, que se considera conforman una dinámica que construye representaciones al ser y quehacer del otro. Por ello, el investigar la relación desde sus conductas rutinarias llevaría a re-construir el espacio significativo y simbólico que se produce al interior de la escuela desde su praxis misma, y observar si se favorece o no la creación de un ambiente apto para la práctica educativa (Fernández, 2007).

Enunciada la problemática, se formula la pregunta investigativa que enfoca y delimita la situación problema: ¿cómo significan los actores sociales de una comunidad educativa de gestión municipal la construcción del clima social escolar?

Para responder a tal interrogante, se planteó la intención general de develar los significados explícitos y subyacentes en la construcción del clima social escolar en el Segundo Ciclo de Educación Básica de una escuela de gestión municipal e interpretar cómo se representa la realidad desde la construcción que de ella hacen sus propios actores. Específicamente, conocer la dinámica de las interacciones interpersonales que se producen al interior del establecimiento; profundizar en la red de significados que sus miembros otorgan a la relación; comprender las significaciones otorgadas según el contexto en que se producen; identificar

las tensiones que determinan el clima social escolar e interpretar cómo se construye éste, para de este modo generar un modelo teórico que contextualice la realidad develada.

En el entendido de que los fenómenos sociales dependen de un contexto dado, se intentó la comprensión de vivencias en un entorno específico, sin generalizar. Por ello, para la elección del ambiente o contexto se utilizaron los criterios de conveniencia y accesibilidad (Mertens, 2005). Esto, por una parte, para que se dieran las vivencias que necesitábamos para responder a las preguntas de investigación que nos planteamos y, por otra, para contar con la disposición y autorización correspondientes para acceder sin restricciones al trabajo de campo y a todos los datos.

Con el apoyo del Departamento de Educación Municipal de Estación Central, se optó por una escuela de esa comuna considerada como un espacio de alto impacto para la política pública por su emplazamiento en un sector de alta conflictividad. Además, allí la victimización general que considera hogares afectados por delitos contra la propiedad el año 2013 (Índice Paz Ciudadana-Adimark GFX., marzo, 2014). alcanzó a un 34,5% y el temor al delito en un 12,2%; la violencia intrafamiliar cada 100 000 habitantes el año 2012 fue de 1052 casos, tasa superior a lo registrado en la Región Metropolitana y al total del resto del país (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, mayo de 2013); según los indicadores del Sistema de Medición de Vulnerabilidad Socioeconómica de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, su matrícula presenta un 77,4% de alumnos prioritarios; las situaciones de disruptividad entre sus distintos actores son frecuentes, tanto dentro como fuera de la escuela, según el mapa situacional y de estratificación del propio Departamento de Educación Municipal y del grupo de Subvención Escolar Preferencial; se

encuentra dentro de los establecimientos de dependencia municipal consultados en las Encuestas Nacionales de Violencia en el Ámbito Escolar de los años 2007 y 2009, cuyos resultados arrojaron que el 25,8% de los alumnos de esa dependencia declararon haber sido agredidos por algún actor de su propio establecimiento, el 17,2% sentirse discriminados y el 19,6% portar armas al interior de la escuela.

El grupo a interactuar se extrajo de una población aproximada de ciento cuarenta y cuatro alumnos inscritos en el Segundo Ciclo de Educación Básica, cuatro directivos, dos asistentes sociales, veinticuatro docentes, tres asistentes de aula, siete asistentes educativas y tres auxiliares de aseo. Siguiendo a Creswell J. (2005), inicialmente la definición de la muestra fue tentativa y sujeta a la evolución del proceso investigativo, para obtener un sentido de comprensión profunda del contexto y del problema de investigación (Mertens, 2005). En todo caso, se trató de un grupo estructural, no estadístico; es decir, cualquier cantidad aludida fue solo tentativa, ya que el principal criterio para decidir cuándo detener el proceso de recolección de la información fue la saturación del espacio discursivo y simbólico sobre el tema a investigar, según la propuesta que nos hace Dávila, A. (1999).

## 1. ANTECEDENTES PRELIMINARES

Ya en el Primer Estudio Internacional Comparativo, realizado por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de Calidad de la Educación en un grupo de países de la Región (Laboratorio Latinoamericano de evaluación de la calidad de la educación, 2001), se puso de manifiesto que la calidad de la educación se encuentra íntimamente asociada a

factores tales como el clima y la convivencia escolar, apreciación que, entre otras, se ratifica en el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo de la UNESCO (Laboratorio Latinoamericano de evaluación de la calidad de la educación, 2009), preparado por el mismo Laboratorio, al considerar que dentro de la escuela el clima escolar es el principal factor en juego (SERCE, 2009). Incluso, de numerosas investigaciones empíricas nacionales e internacionales (Berger, C. y Lisboa, C. Eds., 2009) se desprende que los centros educativos con un buen ambiente y sin situaciones disruptivas son más efectivos académicamente que aquellos que no las presentan.

Consecuentemente con lo anterior, y consensuando con investigadores como Hernández, Hernández y Sancho (Hernández, F., Hernández, J., Sancho Gil, J., 2004) y Jesús (1999), es dable colegir que los ambientes escolares conflictivos no tan solo afectarían de manera importante las relaciones interpersonales en el seno de las organizaciones educativas, sino también el propio proceso de enseñanza-aprendizaje que se da en el aula. Más concretamente, algunos investigadores destacan que las tensiones en el contexto escolar ejercerían un triple impacto en el funcionamiento y funciones de la escuela (Trianes, M. V., Sánchez, A. y Muñoz, A., 2001) al desmoralizar y desmotivar laboralmente al profesorado, producir en la institución escolar un alejamiento de los objetivos prioritarios de enseñanza, dado que la atención recae principalmente en medidas disciplinarias; y provocar el abandono de los objetivos de formación humana de la mayoría de los estudiantes al concentrarse la atención en aquellos que muestran mayores problemas de disciplina.

En Chile, la violencia en el ámbito estudiantil se alza como un fenómeno recurrente, lo que se visualiza tanto en la casuística como a través de los distintos medios de comunicación social, estadísticas de la

oficina de atención ciudadana y de resguardo de derechos del Ministerio de Educación y en los propios estudios de esa cartera y la de Interior, a tal punto que incluso la calidad de la educación, en su asociación con el elemento clima escolar, constantemente está siendo interpelada socialmente (Ruz, J. y Coquelet, J. Eds., 2003).

Desde el 16 de noviembre del 2006, fecha en que el Ministerio de Educación dio a conocer el Primer Estudio Exploratorio Nacional de Violencia en el Ámbito Escolar, aplicado a 14 761 estudiantes de Séptimo Básico a Cuarto año Medio y a 3670 profesores de establecimientos educacionales municipales, subvencionados y particulares pagados, la realidad no ha cambiado en demasía, sino más bien han aumentado los eventos. Ya en esa fecha se reconoció que en todos los tipos de establecimientos educacionales del país hubo situaciones de violencia durante el año 2005: el 35% de los estudiantes y el 52% de los docentes percibieron la agresión como un hecho de alta frecuencia; el 45% de los estudiantes señaló haber sido agredido y, a su vez, el 38% declaró ser agresor; las agresiones psicológicas (ignorar, insultos o garabatos, burlas, descalificaciones, gritos y rumores mal intencionados) fueron las más frecuentes, en hombres más que en mujeres, entre diez y trece años, y en espacios de libre circulación del establecimiento educacional; un 96% de estudiantes y docentes percibieron agresiones psicológicas en su establecimiento; el 71% de los docentes y el 83% de los estudiantes percibieron agresiones físicas; el 32% de los docentes y el 53% de los estudiantes advirtieron hechos de discriminación. La totalidad de los docentes entrevistados manifestó no encontrarse capacitados para enfrentar situaciones de esta naturaleza y desconocer técnicas de resolución de conflictos entre pares (Ministerio de Educación de Chile, 2006).

Paralelamente, ya en el año 2009 el Informe de denuncias de la Oficina de Atención Ciudadana y de Resguardo de Derechos del Ministerio de Educación, daba cuenta que el maltrato era la segunda materia de mayor presencia de denuncias (Ministerio de Educación de Chile, 2009), situación no menor por cuanto los reclamos habían aumentado un 12% respecto del año anterior.

Este aumento de hechos denunciados también se confirma en el Informe de Gestión 2010, de la misma Oficina de Atención Ciudadana del Ministerio de Educación, que da cuenta de que durante ese año se ingresaron 15 097 denuncias a través de sus oficinas presenciales y página web. Mayoritariamente, los casos ingresados correspondieron a maltrato escolar, con 3093 denuncias, sin considerar la discriminación, que alcanzó a 377 casos (Ministerio de Educación de Chile, 2010).

Asimismo, entre los meses de enero y septiembre del 2011, se ingresaron 3123 denuncias por maltrato escolar, sin considerar la discriminación que alcanzó a 399 denuncias; además de 976 denuncias por medidas disciplinarias consideradas abusivas.

Si bien los datos anteriores dan cuenta de que la violencia interpersonal es un fenómeno que afecta a un número importante de escuelas, la experiencia del investigador en materia criminal lo lleva a reflexionar que esta se ha incorporado más de lo que se reconoce estadísticamente. Como señalan McLaughlin y Miller, citados por Berger y Lisboa (2009): “existe consenso respecto de que la percepción y sensación de la opinión pública, así como de las propias comunidades educativas, es la de un constante aumento tanto de la prevalencia del problema como de su gravedad” (Berger, C. y Lisboa, C. Eds., 2009). Tan solo revisando la casuística, resulta fácil darse cuenta de que la distorsión de los hechos o el hermetismo de las instituciones

educativas, en muchos casos, han impedido que se conozcan en su real magnitud las situaciones de esta naturaleza que suceden al interior de los establecimientos, como por ejemplo el balaceo en el Liceo Elena Caffarena de la Comuna de El Bosque, acaecido el 10 de noviembre del 2010, difundido profusamente por los distintos medios de comunicación social y que incluso generó reportajes especiales de prensa en Chilevisión, Canal 13 y Televisión Nacional en el transcurso de esa semana. Pero si esta ocurre fuera de sus muros, simplemente se desentienden, aun cuando las acciones se produzcan entre sus propios actores, como se develó en las crónicas.

Por otra parte, es posible deducir que las políticas educativas, sobre todo los intentos orientadores del Ministerio de Educación, solo se concretan en lineamientos éticos, valóricos y operativos que pretenden contribuir a instalar en la gestión educativa la definición de responsabilidades de todos los actores involucrados, el diseño de acciones pertinentes y la definición de compromisos compartidos (Ministerio de Educación de Chile, 2002). No obstante, hay quienes afirman que los discursos, las interpretaciones y las recontextualizaciones propias de las instituciones educativas, sumados a las prácticas docentes, “no sólo no favorecería[n] la convivencia escolar, sino que, en ocasiones, la dificultan, la distorsionan y no la promueven” (Ruz, J. y Coquelet, J. Eds., 2003).

Desde su formulación inicial en el año 2003, la Política de Convivencia Escolar fue concebida como un marco de actuación dinámico que tuviese la capacidad de integrar los elementos de cambio propios de una sociedad en constante desarrollo, y las dificultades que implica el logro de procesos de aprendizaje de calidad en las escuelas (Ministerio de Educación, 2008). Sin embargo, a la luz de los antecedentes, es dable considerar que el sistema

educativo nacional, y específicamente la escuela, no ha logrado incorporar los significados que tanto directivos como docentes y estudiantes atribuyen hoy en día a su relación, produciéndose un desfase con la realidad. Ello, sin mencionar que, hasta el momento, en el plano de la convivencia se ha privilegiado casi exclusivamente lo disciplinario, situación que queda revelada en la práctica y que se reproduce en variados documentos oficiales, como por ejemplo el Oficio nro. 9463 del 11 de mayo de 2011, de la Honorable Cámara de Diputados, en que se comunica al Honorable Senado de la República las enmiendas al llamado Proyecto de Violencia Escolar, que se sustentan en obligaciones, deberes y sanciones; Boletín nro. 7123-04, que en lo esencial modifica la Ley General de Educación, estableciendo una serie de mecanismos sancionatorios de los casos de violencia escolar entre pares; y en el Boletín nro. 7428-04, propuesta que establece una Ley General sobre Convivencia Escolar.

## 2. PLANTEAMIENTO DE INTENCIONES

Se postula que la organización social llamada genéricamente escuela, que se encuentra en relación dinámica y compleja con su medio ambiente, del que recibe influjos y estímulos que transforma a través de procesos y que luego entrega al mismo medio en forma de productos (Díez, E. J., 2006), ha de ubicarse como una institución específicamente configurada para desarrollar el proceso de socialización de las nuevas generaciones, pero también de resocialización de todos los actores intervinientes, siendo una de sus funciones la de garantizar la reproducción social y cultural como requisito para la supervivencia misma de la sociedad (Gimeno, J. y Pérez, A., 2005); y en la que el currículum supone la concreción de estos fines

sociales y culturales (Gimeno, J., 2007), conforme a las necesidades específicas de cada contexto y más allá de lo estrictamente disciplinario. Por ello, comprender la naturaleza de los procesos simbólicos y los fenómenos de construcción de significados llevaría a conocer el modo peculiar de representación de la realidad. Sea a través de la experiencia física o a través de la representación intersubjetiva, los significados se construyen dentro de un contexto cultural que ofrece los recursos materiales y simbólicos, los instrumentos técnicos, las estrategias y destrezas, y los valores y costumbres que singularizan y legitiman el valor de las interpretaciones y de las prácticas individuales (Pérez, A., 2004).

De ahí que, mediante la presente investigación, el propósito sea reflexionar sobre los aspectos que pudieran estar incidiendo en este comportamiento disruptivo en el contexto escolar a nivel de Segundo Ciclo de Educación Básica, en una escuela de gestión municipal. Ello nos posibilitaría conocer y comprender, entre otros aspectos, la dinámica de las interacciones interpersonales que se producen y reproducen en su seno; la red de significados propios y del proceso de socialización de la escuela; cómo se construye la relación interpersonal; y los valores y significados que los distintos actores educativos otorgan a su práctica relacional, en el entendido de que la representación, el discurso y la práctica social se generan mutuamente (Abric, 1994).

### 3. INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS RECOGIDOS

Producida la recolección, se procedió a comparar la información por tipo de datos y participantes o grupos, identificándose párrafos que compartiesen una misma idea, a los que se les otorgó una categorización conceptual común (categoría abierta), buscando sistemáticamente propiedades que fueron operacionalizadas (en subcategorías) y relacionadas entre sí a través de la modalidad axial, “que consiste en el análisis intenso hecho alrededor de una categoría cada vez, en términos de los elementos del paradigma” (Valles, M. S., 2003), hasta que se produjera la saturación; es decir, “hasta que los datos se convirtieran en algo repetitivo o redundante y los nuevos análisis conformaran lo que se ha fundamentado” (Hernández et al., 2006, p.42).

Las categorías provinieron de la propia construcción de la realidad de los participantes, estructurándose esquemas o diagramas de árboles que son “representaciones gráficas o imágenes visuales de las relaciones entre los conceptos y muestran las interconexiones entre categorías y subcategorías” (Strauss, 1987), sobre los que se efectuó análisis descriptivo-interpretativo e inferencial, que nos deriva hacia una categoría nuclear o concepto único central en torno al cual el resto gira.

Originada la saturación de las categorías y abstraídas las más significativas, considerándolas en su pura esencia o noción, comparándolas y buscando las semejanzas explícitas y subyacentes, emergió un concepto unificador que se ha denominado ‘interacción disfuncional’, que describe:

a) El conjunto de cualidades originales que destacaron en la significación del clima que hacen los

propios adultos y que caracterizaron como malo, problemático, tenso, complejo, complicado y hostil. Al describirse los atributos de las particularidades de la asignación, se alzaron como elementos vinculantes la relación entre pares descrita como de fisgoneo, al denotar una preocupación permanente por lo que otros hacen; y de ingratitud, porque no se considera un ambiente adecuado para el ejercicio propio de la convivencia en comunidad, como tampoco para la práctica de la docencia.

b) El entramado de las interacciones que emergen de las relaciones percibidas y experimentadas por los miembros de la comunidad educativa que es significada como mala, tensa, de altos y bajos, con las particularidades de rezago, conflictividad, agravio y mordacidad, atendida la coexistencia de tendencias contradictorias insuperables entre los adultos; agregándose elementos de discordia o desunión de los ánimos y opiniones, relaciones caracterizadas por la división y la carencia de actividad, cuya propiedad principal es la tendencia a mantenerse al margen de decisiones por abandono de obligaciones, incapacidad ante la presión o autoridad.

c) La significación hecha desde el propio conocimiento adquirido por las circunstancias o situaciones vividas, del modo en que se resuelven los conflictos internos, caracterizado como de cesación de funciones por los continuos actos de petición del cese del cargo o empleo a quienes contravengan lo mandado.

d) Los atributos significantes del clima y la convivencia en el comportamiento de los miembros adultos del establecimiento, representados por el menoscabo y la afectación emocional, rechazo a la escuela y temor que provoca especialmente en los profesores, distinguiéndose además la cualidad o circunstancia de afectación en la atención,

intención y voluntad en el ejercicio de la labor docente, al no poderse sostener una independencia emocional entre la carga ambiental y la responsabilidad académica.

e) La asignación de responsabilidad en el estado de clima y convivencia entre los adultos del establecimiento, nominándose transversalmente a la organización, dirección, equipo directivo y docentes. La organización es reprobada por su ineficiencia, continuos cambios en los equipos de trabajo, falta de compromiso para responder a las exigencias internas e indiferencia por el perfeccionamiento de los profesores. A la dirección se le imputó la fragmentación de las distintas representaciones pedagógicas, autoritarismo, limitación e ineficiencia; al tiempo que su trato fue considerado dañoso, humillante y agresivo; y la forma de liderar, totalitaria, incoherente con los propósitos educativos y relacionales, además de no inclusiva. Al equipo directivo se le atribuyeron responsabilidades por la falta de organización en el manejo de situaciones de común ocurrencia en el contexto escolar. A los docentes se les endosaron responsabilidades por falta de disposición y liderazgo, influencia negativa, manipulación, discordia, no contribuir al clima, la convivencia, ni al quehacer propio de la escuela.

f) Las características de la relación entre adultos del establecimiento por observación directa, que presentó propiedades de disenso por no ajustarse al discurso, sentir o parecer del otro, rivalizando y afectando el ánimo de una de las partes; además de indecisión y desvío de interés para afrontar problemas o situaciones comprometidas.

g) El significado asignado por los adultos del establecimiento a su relación con los alumnos, caracterizada como de conciliación obligada, dada la avenencia o conformidad que provoca su condi-

ción de vulnerabilidad en el discurso y gestión del estamento directivo, no obstante la conducta de los menores; lo que ocasiona tensión, principalmente en los docentes, quienes se consideran víctimas.

h) El trato recibido por los adultos de la escuela de parte de los alumnos, caracterizado como acometedor, dado el irrespeto y las agresiones de que han sido objeto, situación que ocasiona desconuelo, inquietud y temor, particularmente entre los profesores.

i) La interpretación que hacen los adultos del establecimiento respecto del irrespeto y la agresividad de los alumnos hacia ellos, considerados como respuestas naturales por su espontaneidad y regularidad de ocurrencia, lo que ocasiona algún grado de disgusto, pero al mismo tiempo resignación.

j) La asignación de los elementos vinculantes en la interacción de los alumnos en el contexto escolar, que recae en el equipo directivo y en los propios docentes del establecimiento, por desinterés, falta de carácter, relajación, trato inadecuado, falta de manejo, desconocimiento e inacción; agregado el hecho de que, cuando se presentan situaciones complejas entre los alumnos, optan por la restricción del horario de concurrencia de los alumnos problemáticos y la adecuación de la jornada mediante asistencia diferida.

k) El desconcierto de los profesores por el desorden y la falta de acciones en el desarrollo, conocimiento y aplicación de reglamentos que articulen la convivencia en el establecimiento.

l) Los atributos significados por los alumnos respecto de su relación con los adultos, caracterizada como deteriorada, fundamentándose en el maltrato y la atención indebida que les dispensan. Asimismo, la apatía de algunos alumnos por algunas clases,

específicamente de un profesor que les provoca rechazo personal y la negativa de ingreso al aula.

m) Los significados que fueron posibles de interpretar desde el enfoque situacional por observación directa al interior de las salas de clases, relativos a la falta de control de los docentes en la mantención del orden y la desatención de los alumnos en cuanto a los contenidos curriculares, debiendo los profesores, en algunos casos, avenir un recorte horario o invocar a la divinidad por tranquilidad para el desarrollo de la actividad. Particularmente, en la clase de Educación Física se observó despreocupación del docente por la mantención de cautela en ejercicios que pudieran malinterpretarse y servir de aliciente para conductas impropias.

n) La observación del resguardo disciplinario en recreos, advertido como desorganizado por la falta de personal en la vigilancia, no obstante el conocimiento existente sobre actos disruptivos e impropios protagonizados por los alumnos en ese lapso.

o) El trato que otorgan algunos adultos que laboran en el establecimiento hacia los alumnos, que se describió como vejatorio por los malos tratos dispensados y la molestia, perjuicio y padecimiento que provoca en los menores. A su vez, el trato de los alumnos hacia los adultos fue significado como provocativo, al darse a entender con actos o palabras que se quiere hacer algún mal, imponer voluntad, infundir respeto, miedo o sometimiento de los mayores.

p) La significación que hacen los adultos del establecimiento respecto del clima y la convivencia entre los alumnos, catalogado de violento, abusivo, acometedor y de excesos; con la característica de disrupción, además de licencioso y disoluto por el atrevimiento y el consumo de drogas y alcohol y desarrollo de microtráfico.

q) Las conductas sexualizadas entre alumnos, incluso del mismo sexo, que representaron un atributo persistente tanto en el discurso explícito como en el subyacente de los adultos del establecimiento.

r) El juicio que los adultos se han formado de las conductas de los menores, que los llevó a significarlas como obedeciendo a una extensión de la práctica y conocimiento de vida adquirido por las circunstancias y situaciones particulares, replicándolas en su interacción.

s) El conjunto de cualidades distintivas de las representaciones asignadas por los adultos y que aparecen asociadas al comportamiento de los alumnos, que señalan como elementos influyentes a la propia escuela, por encontrarse permanentemente en la búsqueda de nuevas matrículas, sin selección, como justificación de gestión; manejo y resolución de conflictos mediante el acortamiento de los días y horas de asistencia al colegio; y promociones sin el cumplimiento de las exigencias curriculares mínimas. Asimismo, las cualidades propias o individuales de los alumnos, que los llevan a la naturalización por hábito y elección de tales actos y que se materializan mediante la indisciplina, rebeldía, impulsividad y demostración de poder; de igual forma, una actitud respondiente y representativa de la carga social, cultural y familiar que acarrear. Por otro lado, las influencias ambientales, dado el contexto determinado por el mal vivir, violencia, drogadicción, delincuencia y promiscuidad en su entorno social más próximo. Finalmente, el rol del hogar, espacio en el que interactuarían elementos disolutos, como prácticas ligadas al consumo de alcohol y droga; delictuales, como tráfico de droga y delincuencia; lascivia, dado el incesto y propensión a deleites carnales; problemáticas ligadas a la estructura familiar, por su conformación; asuntos económicos, por las carencias; y disposición de ánimo, por acciones o conductas que pueden

inclinan a otros componentes del grupo a que las imiten, así como despreocupación y abandono de los menores.

t) La convivencia entre los alumnos en el contexto escolar, que según su propia significación es catalogada de mala y muy mala. Esta cualidad de la relación se asoció a los continuos enfrentamientos entre estudiantes por rivalidad, rencor y discriminación, provocando que su ambiente sea agresivo, violento y peligroso. El irrespeto y la lascivia también se describieron como representativos de su actuar, que en todo caso es considerado como normal y propio de su condición social, económica, familiar y personal. Además, de manera constante los estudiantes son objeto de sobrenombres, burlas, improperios, injurias, actos de exclusión, amenazas, agresiones físicas y psicológicas, presiones monetarias y de quebrantamiento de voluntad, y molestias sexuales, lo que les causa temor de concurrir al colegio y encontrarse con algunos compañeros, así como deseos de llorar, prefiriendo en algunos casos no asistir a clases.

u) Los atributos de la significación de los actos disruptivos en general, proporcionados por los alumnos, en que se caracterizan situaciones de enojo, rabia, hostilidad por celos y problemas familiares; además del hecho de no tener nada mejor que hacer, lo que determina el aburrimiento. La asignación de los motivos del porqué terceros incurrir en dichos actos, mencionándose aspectos personales como la "ordinariedad" y el consumo de drogas; factores ambientales tales como el lugar de residencia y el enraizamiento del comportamiento por costumbre y/o normalización. Finalmente, la significación de sus propios actos, que caracterizan como de rivalidad con otros cursos, la imposición de voluntad y la defensa, el gusto por hacerlo y el hastío de ser víctimas; también por considerar la violencia como algo natural.

v) Los elementos vinculantes de contexto en el actuar de los alumnos, entre los cuales se menciona en primer lugar a la escuela, por su desidia ante las situaciones que les afectan, la facilidad estructural de encontrar a los que pretenden acometer y el escaso control; el entorno social, que los lleva a reproducir en la escuela los actos observados en ese contexto; la admiración que profesan por quienes hacen de la violencia y la transgresión a la norma algo recurrente y una forma de convivir; y el hogar, que consideran modelo transgresor de la sana convivencia y de enseñanza representativa de su actuar.

w) Las características de la relación entre los alumnos según regularidades contextualizadas por observación y en revisión documental, que se significaron como de juego con uso de fuerza, por implicar un maltrato unitario o recíproco en el ejercicio de un juego; de interacción agresiva, por corresponderse con una acción unitaria o recíproca que denota acometividad y aplicación de poder físico en la relación; de conducta impúdica, por verse representados actos contrarios al pudor; de acometedor, por los actos de agresión en contra de un par; de menoscabo moral, por la propiedad de vejar o causar descrédito en una condición o cualidad de algún menor, afectando la dignidad de la persona; y de expresividad gestual, por la utilización de lenguaje gestual acompañando a la acción, expresado en rostro y manos.

x) La forma en que los alumnos observados utilizan la relación, que se caracterizó como de instrumentalización, dada su práctica, e implicar una circunstancia estándar, determinada por la costumbre o modo habitual de obrar o proceder, o por la repetición de los mismos actos; intimidación como medio de logro o imposición de voluntad, por implicar el infundir miedo, temor o fuerza para tratar de someter; agresividad como solución de

conflictos, debido a la tendencia a actuar o responder violentamente, conducta que media en la resolución de un conflicto; y de actitud distendida, por el exagerado predominio de una determinada práctica alejada de la formalidad.

y) La revisión documental llevada a cabo por el grupo SEP (Subvención Escolar Preferencial) del establecimiento, que proporcionó las particularidades de algunas intervenciones realizadas y que dan cuenta de agresiones sexuales al interior del establecimiento, maltrato familiar y de compañeros de curso; consumo de drogas y conductas disruptivas; alcoholismo y consumo de drogas en la familia; bullying y conductas sexualizadas; explosividad y agresividad en el contexto escolar; trastorno emocional del aprendizaje; desmotivación y labilidad emocional; trastorno adaptativo y violencia intrafamiliar; cambios conductuales y agresividad; constantes abusos; comportamiento agresivo y falta de respeto; problemas de convivencia de padres; e intento de abuso sexual por parte de un familiar, entre otros.

Entonces, los significados obtenidos desde el enfoque hermenéutico-fenomenológico a partir de la relación interpersonal y construcción del clima social escolar a nivel de Segundo Ciclo de Educación Básica en el establecimiento del estudio, necesariamente nos dirigen hacia la categoría única o concepto central de interacción disfuncional, dada la dependencia o enlace funcional que emerge de las circunstancias, condiciones y atributos del entramado relacional.

Mientras entre los adultos coexisten tendencias contradictorias, hasta ahora insuperables, que además de afectarlos emocional y laboralmente trascienden la sala de clases y calidad de la función pedagógica y relacional, entre los alumnos se da un conjunto de regularidades, significados

y valores que se atribuyen a una práctica de recíproca influencia, que convertiría su interacción en una producción colectiva que tiende a reforzarse al interior de la escuela con aquellos elementos que les proporciona el clima y la convivencia de los adultos.

En este sentido, el conjunto de elementos que, con determinados caracteres comunes, se ha integrado con un particular estilo afectivo y valórico, se constituye en un modo habitual de proceder que ha adquirido fuerza de precepto y que se caracteriza como de influencia funcional.

Finalmente, las pautas relacionales construidas por los distintos actores del establecimiento y sus consecuencias en el quehacer educativo, definen de manera significativa el cómo es y funciona la escuela del estudio.

## 4. CONSIDERACIONES FINALES

Atendido a su carácter y representación, el clima social escolar, como representación simbólica cultural en el establecimiento del estudio, se construye sustentado, por una parte, en la coexistencia de tendencias contradictorias e insuperables entre los actores adultos, que además de afectarlos emocional y laboralmente, trascienden la sala de clases y la calidad de la función pedagógica y relacional; por otra parte, en la ejecución de actos producidos desde los propios significados y valores de los alumnos, atribuibles a una práctica de recíproca influencia que convertiría su interacción en una creación colectiva, que si bien se ve influenciada por elementos percibidos o experimentados en externalidades ambientales altamente referentes para ellos y que han integrado con un particular

estilo afectivo y valórico, tiende a reforzarse en su interior con aquellas peculiaridades que les proporciona el clima y la convivencia entre los adultos, constituyéndose así en un modo habitual de proceder que ha adquirido fuerza de precepto y que asume la particularidad de una influencia funcional. Todo lo anterior lleva a significar que las pautas relacionales construidas por sus protagonistas transforman el espacio escolar y definen cómo es y funciona la escuela del estudio.

## BIBLIOGRAFÍA

**ABRIC, J. C.** (1994). Metodología de recolección de las representaciones sociales. En: *Pratiques sociales et Représentations*. Traducción al español por Dacosta y Flores (2001). Prácticas Sociales y Representaciones Sociales. México: Ediciones Coyoacán.

**BERGER, C. y LISBOA, C.** (Eds.) (2009). *Violencia Escolar. Estudios y posibilidades de intervención en Latinoamérica*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.

**BLAYA, C.** (2002). Elementos para la reflexión para un ambiente escolar positivo y más seguro: los casos de Francia e Inglaterra. En: Organización y gestión educativa: Revista del Fórum Europeo de Administradores de la Educación, 10 (4) , pp. 12-20.

**CANTERO, G. y CELMAN, S.** (2001). *La gestión escolar en condiciones adversas*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Santillana.

**CRESWELL, J.** (2005). *Educational research: Planning, conducting, and evaluating quantitative and qualitative Research* (2ª ed.). Boston, Upper Saddle River: Pearson Education Inc.

**DÁVILA, A.** (1999). Las perspectivas metodológicas cualitativa y cuantitativa en las Ciencias Sociales, en Delgado y Gutiérrez (Ed.). *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en Ciencias Sociales*, pp. 67-83). Madrid: Síntesis.

**DEL REY, R.** (2002). *Convivencia escolar: un estudio psicoeducativo sobre clima, disciplina y violencia* (trabajo de investigación). Universidad de Sevilla. (No publicado).

**DÍEZ GUTIÉRREZ, E. J.** (2006). *Evaluación de la cultura institucional en educación. Un enfoque cualitativo teórico-práctico*. Santiago: Arrayán editores.

**GARCÍA, M. y MADRIAZA, P.** (2005). La imagen herida y el drama del reconocimiento: estudio cualitativo de los determinantes del cambio en la violencia escolar en Chile. *Estudios Pedagógicos*, 31(2), pp. 27-41.

**FERNÁNDEZ, I.** (2007). *Prevención de la violencia y resolución de conflictos. El clima escolar como factor de calidad* (4ª ed.). Madrid: Narcea Editores.

**GIMENO S., J. y PÉREZ G., A.** (2005). *Comprender y transformar la enseñanza* (11ª ed.). Madrid: Morata.

**GIMENO SACRISTÁN, J.** (2007). *El currículum: una reflexión sobre la práctica* (9ª ed.). Madrid: Morata.

**HERNÁNDEZ, F.** et al. (2004). *El clima escolar en los centros de secundaria: más allá de los tópicos*. Madrid: CIDE.

**HERNÁNDEZ S., R.** et al. (2006). *Metodología de la Investigación* (4ª ed.) México: McGraw-Hill/Interamericana Editores.

**ÍNDICE PAZ CIUDADANA-ADIMARK GFX** (marzo, 2014). Series de datos para comunas del país.

**JESÚS, S. N.** (1999). *Cómo prevenir e resolver o stress dos professores e a indisciplina dos alunos*. Porto: Edições ASA. Lisboa.

**LABORATORIO LATINOAMERICANO DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN** (2001). En: *Primer estudio internacional comparativo sobre lenguaje, matemática y factores asociados*. Santiago de Chile: UNESCO.

**LABORATORIO LATINOAMERICANO DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN** (2009). En: *Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (Serce)*. Santiago de Chile: UNESCO.

**MERINO F., J.** (2006). *La violencia escolar. Análisis y propuestas de intervención socioeducativas*. Santiago de Chile: Arrayán Editores.

**MERTENS, D. M.** (2005). *Research and evaluation in education and psychology: Integrating diversity with quantitative, qualitative, and mixed methods* (2ª ed.). Thousand Oaks: Sage. United States of America.

**MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE CHILE. UNIDAD DE APOYO A LA TRANSVERSALIDAD:** “Política de Convivencia Escolar: hacia una educación de calidad para todos”. Santiago, Diciembre de 2002.

**MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE CHILE** (2006). *Primer estudio nacional de convivencia escolar*. Santiago de Chile: Instituto de Evaluación y Asesoramiento Educativo.

**MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE CHILE** (septiembre de 2008). *Términos de Referencia “Revisión y Actualización de la Política de Convivencia Escolar del Ministerio de Educación Año 2003”*.

**MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE CHILE,** Oficina de Atención Ciudadana y de Resguardo de Derechos. Informe Denuncias (2009). *Anexo estadístico N° 5*.

**MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE CHILE,** Oficina de Atención Ciudadana (2010). Informe de Gestión Septiembre.

**MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA.** Subsecretaría de Prevención del Delito (Mayo del 2013). Boletín Comunal Estación Central.

**MURILLO ESTEPA, P. y BECERRA PEÑA, S.** (2009). Las percepciones del clima escolar por directivos, docentes y alumnado mediante el empleo de “redes semánticas naturales”. Su importancia en la gestión de los centros educativos. *Revista de Educación* (350), pp. 375-399.

**ORTEGA, R.** (1994). Violencia interpersonal en los centros educativos de enseñanza secundaria. Un estudio sobre maltrato e intimidación entre compañeros. *Revista de Educación*, (304), pp. 253-280. Madrid: MEC.

**ORTEGA, R.** (Coord.) (1998). *La convivencia escolar: qué es y cómo abordarla*. Sevilla: Consejería de Educación y Ciencia.

**PAZ CIUDADANA-ADIMARK GFX** (marzo, 2014). Series de datos para comunas del país.

**PÉREZ G., A. I.** (2004). *La cultura escolar en la sociedad neoliberal* (4ª ed.). España: Morata.

**RODRÍGUEZ, G.** et al. (1999). *Metodología de la Investigación cualitativa*. Málaga: Aljibe.

**RUZ, J. y COQUELET, J.** (Eds.) (2003). *Convivencia escolar y calidad de la educación*. Santiago de Chile: Maval.

**SPRAGUE, J. R. y WALKER, H.** (2000). Early identification and intervention for youth with antisocial and violent behavior. *Exceptional Children*, 66(3), pp. 367-379.

**STRAUSS, A.** (1987). *Qualitative analysis for social scientists*. New York: Cambridge University Press.

**TRIANES, M. V.** et al. (2001). Educar la convivencia como prevención de violencia interpersonal: perspectivas de los profesores. *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, (41), 73-93.

**VALLES M., M. S.** (2003). *Técnicas Cualitativas de Investigación Social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Editorial Síntesis.

**VECCIA, T.** et al. (2008). La percepción de la violencia entre pares en contextos escolares: un estudio cualitativo. *Anuario de Investigaciones de la Facultad de Psicología de la Universidad de Buenos Aires*, (15), pp. 159-168.

**VELASCO C., A.** (2014). Origen y Dinámica de la violencia escolar en Chile desde la atribución de sus propios protagonistas. *Revista Inclusiones*, 1(1).

# **GESTIÓN FRONTERIZA CONTRA EL NARCOTRÁFICO EN SUDAMÉRICA COMO RETO DE INTEGRACIÓN REGIONAL**

*BORDER MANAGEMENT AGAINST DRUGDEALING IN SOUTH  
AMERICA – A REGIONAL INTEGRATION CHALLENGE.*

---

autores

**Andrés de Castro** <sup>1</sup>

**Susana S. Ferreira** <sup>2</sup>

## RESUMEN

El análisis de fronteras en América Latina, y en particular en Sudamérica, tiende a atacar los problemas desde enfoques separados. Sin embargo, la construcción de políticas que permitan solucionar los problemas de la zona y sus fronteras, requiere un análisis integrado de las distintas visiones. En este sentido, es de especial relevancia el concepto de Integrated Border Management que la Unión Europea considera aplicable a los países sudamericanos. Será interesante profundizar el debate por cuanto un mecanismo que se originó en Europa pueda ser utilizado como centralizador de políticas públicas en gestión fronteriza contra el narcotráfico, dentro de agendas de organismos de integración en Sudamérica. En este sentido, nos proponemos evaluar de qué manera los instrumentos disponibles en las distintas experiencias de integración sudamericana pueden tener un impacto en la gestión fronteriza contra el narcotráfico, a través del análisis de los procesos de integración CAN, MERCOSUR y UNASUR.

**PALABRAS CLAVE:** Gestión de Fronteras, integración regional, narcotráfico

## ABSTRACT

The analysis of borders in Latin America, particularly in South America, tends to tackle problems from isolated approaches. However, the creation of policies that allow for the solution of regional border problems requires an integrated analysis of the various viewpoints. In this respect, the concept of Integrated Border Management, which the European Union considers applicable in South American countries, is particularly relevant. It is consequently interesting to follow the debate on how a mechanism developed in Europe can become essential in border management policies against drug trafficking on the agendas of integration organisations in South America. Accordingly, our aim is to evaluate, through the analysis of CAN, MERCOSUR and UNASUR integration processes, how the available instruments of the different experiences in South American integration can have an impact on border management against drug trafficking.

**KEYWORDS:** Border Management, regional integration, drug trafficking

---

1.- Profesor Asociado e Investigador de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) del Ministerio de Defensa Nacional del Gobierno de Chile y miembro titular de FLACSO, España. Doctor en Seguridad Internacional, con mención internacional y sobresaliente cum laude por el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (IUGM-UNED-España), donde también recibió un título de Master en Paz, Seguridad y Defensa. Es licenciado y postgraduado en Derecho por la Universidad de Salamanca y abogado del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid. Doctor en Seguridad Internacional (IUGM-UNED). Sus líneas principales de investigación incluyen: Seguridad Internacional, Gestión Fronteriza, Latinoamérica y Europa. Ha desarrollado estancias de investigación en la New York University (NYU), Escola Superior de Guerra do Brasil, la Universidad de Salamanca, the University of Western Ontario (Canada), Georgetown University en Washington D.C. y el CDS-ESUDE de la UNASUR en Quito. El presente artículo es resultado del Proyecto ANEPE 2015, "Gestión fronteriza contra el narcotráfico: una propuesta para Chile", y de una estancia de investigación en la ESUDE de UNASUR entre agosto y septiembre de 2015. Correo electrónico: decastro.and@gmail.com

2.- Master en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad NOVA de Lisboa (Portugal). Se encuentra cursando el Doctorado en Relaciones Internacionales y en Seguridad Internacional, en co-tutela con la Universidad Nova de Lisboa y la UNED. Es investigadora pre-doctoral de la Fundación Portuguesa para la Ciencia y Tecnología (FCT), investigadora del Instituto Portugués de Relaciones Internacionales (IPRI), del Centro de Estudios de la Población, Economía y Sociedad (CEPESE) y del Centro de Investigación de Seguridad y Defensa del Instituto de Estudios Superiores Militares (CISDI). Actualmente es investigadora invitada en el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (IUGM – Ministerio de Defensa/ UNED), en Madrid. Sus principales líneas de investigación incluyen: seguridad internacional, migraciones, gestión de fronteras, el Mediterráneo y la Unión Europea. Correo electrónico: sferreira@igm.uned.es

Artículo recibido el 30 de septiembre y aceptado el 27 de noviembre del 2015

## INTRODUCCIÓN

El análisis relacionado con fronteras en América Latina, y en particular en Sudamérica, ha apuntado tradicionalmente a atacar los problemas desde enfoques desvinculados, analizando por una parte los contenciosos jurídicos bilaterales a los que se enfrenta y, por otra, los desafíos en materias de amenazas a la soberanía, debates políticos en torno a ellas, entre otros.

Sin embargo, la construcción de políticas que permitan solucionar los problemas de la zona y sus fronteras, requiere unir dichas visiones en un análisis integrado, antesala necesaria para hacer frente a las amenazas transnacionales, delictuales o no, en las que la respuesta del Estado puede venir representada en forma de fuerzas policiales o de Fuerzas Armadas, dada su naturaleza híbrida (Pumphrey, 2000).

Por otra parte, es necesario desarrollar el concepto de frontera y ahondar en su esencia como juntura de dos realidades políticas y jurídicas que marcan el territorio sobre el que se ejerce soberanía, y desarrollar la complejidad y alcance de su gestión.

En segundo lugar, es necesario analizar el fenómeno del narcotráfico y contextualizarlo como fenómeno regional, ya que en Sudamérica se produce la totalidad de la pasta base de cocaína y del clorhidrato de cocaína que se consume en el mundo, transitando posteriormente desde los países productores—Perú, Colombia y Bolivia— a los de tránsito, con destino a los países potencialmente consumidores, en su mayoría países desarrollados.

En tercer lugar, es preciso prestarle una adecuada atención a la integración regional. En este sentido, Sudamérica ha conocido en las últimas décadas varias experiencias de integración regional que

cuentan con mecanismos que podrían tener un impacto muy positivo. Este proceso podría servir para mejorar la eficacia de la gestión fronteriza contra el narcotráfico de los estados miembros, al ponerse en marcha experiencias específicas de integración regional. Lo anterior permitiría, además, la creación de debates que trascienden el objeto de este estudio, específicamente la estructura jurídico-política de la gestión de las fronteras, así como el cuestionamiento de qué fuerzas de seguridad demuestran una mayor eficacia tanto para gestionar las fronteras como para luchar contra el fenómeno del narcotráfico y otros tráficos ilícitos.

Resulta, por tanto, necesario analizar de qué manera las experiencias de integración en Sudamérica (CAN<sup>3</sup>, MERCOSUR<sup>4</sup> y UNASUR<sup>5</sup>) influyen a la hora de mejorar la gestión fronteriza contra el narcotráfico de los estados suramericanos. Así, es nuestro objetivo evaluar de qué manera los instrumentos disponibles en las distintas experiencias de integración sudamericanas pueden tener un impacto en la gestión fronteriza contra el narcotráfico, y cuáles son sus debilidades y los retos que se presentan a la gestión fronteriza en esta materia en la región. En este sentido, a lo largo de este artículo se analizarán estos tres organismos internacionales, contextualizándolos en materia específica de gestión fronteriza en contra del narcotráfico.

---

3.- CAN –acrónimo de Comunidad Andina de Naciones.

4.- MERCOSUR –acrónimo de Mercado Común del Sur

5.- UNASUR –acrónimo de Unión de Naciones Sudamericanas.

# 1. FRONTERAS EN SUDAMÉRICA

## 1.1 Desde la colonia a los retos actuales

Hasta el final de la Edad Media, el continente americano se regía por lógicas propias, cultivadas a lo largo de siglos. Las fronteras no existían como tales, no estaban consensuadas ni siquiera por motivos de una proto-disuasión de grupos humanos frente a otros. Así, además, los accidentes geográficos como lagos, ríos y cordilleras han prevenido una gran cantidad de accidentes históricos. Sin embargo, a lo largo de la historia, estos se produjeron de manera mucho más numerosa de lo que hubiese sido deseable a medida que las civilizaciones iban modificando su capacidad humana, militar y, por tanto, consolidando su expansión.

La conquista de América, desde finales del siglo XV, modificó el mapa de la región. Este hecho contribuyó a producir un punto de inflexión que destruyó las estructuras culturales existentes, creando una simbiosis entre lo originario y lo procedente del otro lado del Océano que aún hoy en día no sólo no permite concretar los principios culturales dominantes, sino también los existentes, afectando, de este modo, el desarrollo de la región. Sudamérica no produce aún niveles de I+D+I que le permitan, si quiera, conocer su realidad.

Es precisamente el concepto de aculturación el que mejor ilustra las dificultades de enfrentarse a este proceso. Definido como aquel proceso a través del cual grupos de individuos de culturas diversas entran en contacto, produciéndose cambios culturales sustanciales en uno o varios grupos (Redfield, Linton y Herskovits, 1936), el concepto de aculturación ha sido desarrollado por

autores como Tara Johnson (2011). Si bien Johnson ha observado el caso de minorías que ingresan a vivir en contextos culturales ajenos, ha establecido a posteriori los cambios culturales que tuvieron lugar en ellas.

El caso de la conquista de América fue, en efecto, muy diferente al caso anteriormente nombrado, en tanto que fue una minoría la que, valiéndose de la superioridad de su armamento y de sus condiciones, inició un proceso de aculturación basado en la obligatoriedad del uso del español como idioma, y de la generalización de la religión católica. Lo anterior condujo a la situación actual, en la que la doctrina difiere en cuanto al grado de resistencia, resiliencia e incluso de mestizaje entre las dos culturas o mundos: el “viejo” y el “nuevo”.

Así, autores como Kicza (1993) sostienen que los pueblos originarios en Latinoamérica han sabido adaptarse a la situación, hecho que, según el autor, se prueba en las triquiñuelas<sup>6</sup> usadas por los mapuches en Chile para lidiar con las aspiraciones materiales de los españoles o en el comercio desarrollado entre estos y los serranos peruanos quienes, una vez que dejaron de beneficiarse de esa relación, la cortaron y expulsaron a los españoles. Sin embargo, si consideramos la aculturación como un concepto más amplio, teniendo como foco de interés a la población que no se identifica como parte de un pueblo originario, podemos plantearnos si en verdad existe una identidad a la que aferrarse una vez que no se reconocen ni descendientes directos de los españoles, a los que consideran ajenos, ni de la población indígena.

---

6.- Sherw, en palabras del autor.

Ese proceso fue, de hecho, el que tuvo lugar en el siglo XIX con la independencia de los Estados de Sudamérica, que enfrentaron además el reto de construcción de una identidad propia, ni española ni indígena. Además, ese proceso ha conllevado violaciones a los Derechos Humanos incluso mayores que las que se presentaran en la conquista, por el propio *leitmotiv* que guiaba la conducta. Lo anterior determinó que la identidad tomara un puesto de gran importancia en el orden de prelación de lo aceptable y lo inaceptable. Eso también dio lugar a “limpiezas étnicas” entre las que quizás se destaque el genocidio de los *selknam*<sup>7</sup>, que no había ocurrido en el tiempo de la colonia y que fue visto como una necesidad de homogeneización cultural en Tierra del Fuego, así como una oportunidad para la expansión de las zonas ganaderas de los recién fundados Chile y Argentina, con el objetivo de reducir el “problema indígena” y asegurar “la nación”, lo cual ha sido tratado de manera exhaustiva por Savino (2013).

Lo expuesto permite hacer una analogía entre lo que ocurría en el contexto intranacional e internacional. Era, por tanto, necesario asegurarse de que esa identidad nacional, recién creada de forma un tanto artificiosa, se mantuviera inmutable, y las fronteras eran la manera de asegurar que eso se lograra. Así, los estados se enfocaron más en crear la diferencia y concebir las fronteras como límites que separan unos estados de otros, que en entender la frontera como el lugar que conecta dos o más estados y que permite la generación de mecanismos de colaboración.

En ese contexto, en una reciente sistematización teórica, se ha podido describir el proceso de construcción de fronteras a partir de la transformación de los virreinos de la corona y la formación de los estados en Sudamérica (Rhi y Oddone, 2013). De hecho, vemos cómo el propio concepto de

frontera difiere mucho dependiendo del continente al que hagamos referencia. En el caso específico de Sudamérica, podemos apreciar cómo aún se conceptualiza de manera muy primitiva la idea de frontera, en cuanto espacio que divide a un Estado de otro y que separa el ejercicio de la soberanía entre uno y otro. Asimismo, vemos cómo la mayor parte de los conflictos existentes entre los países de Sudamérica, o entre los países de la región y terceros países, son relativos a cuestiones de soberanía sobre territorios y de establecimiento de fronteras, entre los que se destacan aquellos enumerados en la tabla 1.

---

7.- Los *selknam* fueron un pueblo originario de la isla Grande de Tierra del Fuego.

Tabla N°1

demandas relativas a soberanía y territorio sudamericano realizadas ante el Tribunal Internacional de Justicia (TIJ)

País demandante	País demandado	Fecha	Motivo
Reino Unido	Chile	1955	Soberanía antártica
Reino Unido	Argentina	1955	Soberanía antártica
Nicaragua	Colombia	2001	Disputa territorial y marítima
Perú	Chile	2008	Disputa delimitación marítima
Bolivia	Chile	2013	Acceso Pacífico
Nicaragua	Colombia	2013	Delimitación plataforma continental
Nicaragua	Colombia	2013	Presuntas violaciones a la soberanía y espacios marítimos

Fuente: elaboración propia a través de datos del Tribunal Internacional de Justicia.

Constatamos, por tanto, que algunos países de Sudamérica, en lugar de plantearse mecanismos eficaces de integración, que serán tratados en profundidad en este artículo, siguen desarrollando y guiándose por conceptos de frontera y soberanía más propios de otros siglos, hecho que puede resultar aún más problemático en el contexto actual de globalización, en el que además los estados no son capaces de hacer frente a ciertas amenazas y retos en solitario, sin plantearse fuertes mecanismos de alianzas, de integración regional y cooperación internacional.

## 1.2. Los retos actuales

En la actualidad la noción de frontera va más allá de su dimensión geográfica y geopolítica. De hecho, el término está íntimamente relacionado con la realidad política y jurídica de un determinado territorio, en particular con el modelo de Estado moderno westfaliano y con el concepto de sobe-

ranía. Como subraya Papadodima (2011, p. 191), “desde su configuración administrativa, la función de la frontera ha sido determinada claramente como contenedora del territorio estatal destinado a proteger e incluir una identidad homogénea, y organizar o controlar las periferias, contribuyendo directa o indirectamente a su funcionamiento”. Por este motivo, las fronteras siempre han sido un elemento central en el Estado moderno, ya que su delimitación y control permite la gestión de la soberanía del territorio y la configuración del Estado en cuanto tal.

Papadodima (2011, p. 192) sistematiza las cuatro dimensiones básicas del concepto contemporáneo de frontera: a) las fronteras como instrumentos de política estatal; b) las políticas y prácticas geopolíticas que permiten el control territorial; c) las fronteras como constructoras de identidad; y d) la frontera como término del discurso, cuyo sentido cambia en función del espacio y del tiempo. Dichas dimensiones han marcado los procesos

históricos del desarrollo de las fronteras a lo largo de los últimos siglos.

Actualmente, el concepto de frontera no se limita a las líneas dibujadas en los mapas, centrándose antes en el proceso de gestión de estas áreas fronterizas. Asimismo, las fronteras son concebidas como procesos de naturaleza dinámica —el “bordering process” de Newman (2006, p. 145)—, como hemos visto a lo largo de la historia, realidad muy presente en el continente americano. Cada vez más, las actividades de gestión fronteriza tienen lugar más allá de estas líneas, entrando en las esferas de soberanía de otros estados (Marenin, 2010, p. 148). Así, la gestión de fronteras es determinante en la preservación de la seguridad interna de los estados. Esta externalización de las fronteras, en que su gestión está de manera intrínseca relacionada con otro u otros estados, sugiere la necesidad de encontrar mecanismos de gestión integrada de fronteras en las regiones fronterizas. En este sentido, en el marco de la Unión Europea, se ha desarrollado el concepto de gestión integrada de fronteras —IBM, en su acrónimo en inglés, de “Integrated Border Management”—, que se basa en una visión colaborativa de actuación e interoperabilidad en la gestión de fronteras, con el objetivo de facilitar el tráfico lícito y, a la vez, combatir los tráfico ilícitos (Hobbing, 2005).

La gestión integrada de fronteras involucra las diferentes entidades institucionales y fuerzas de seguridad de un determinado proceso de integra-

ción regional, por lo que requiere una coordinación nacional y regional al más alto nivel para garantizar su desarrollo y sustentabilidad. Este mecanismo facilita la manutención de la seguridad interna a través de una mejor gestión de la movilidad transnacional, con recurso a las nuevas tecnologías. Sin embargo, como subraya Hobbing (2005, p. 22), “a veces es visto como una parte integral de una estrategia represiva para tornar las fronteras menos permeables y desalentar la libre circulación de personas”<sup>8</sup>.

El uso de las nuevas tecnologías, que incluye tecnología de punta y datos biométricos, es central para la gestión fronteriza, facilitando la vigilancia y control de la movilidad transnacional. El concepto de banóptico<sup>9</sup> desarrollado por Bigo (2006, p. 35) permite el estudio de la relación entre vigilancia y seguridad. El banóptico se traduce en la vigilancia de un grupo pequeño a través de la aplicación de medidas de excepcionalidad. De este modo, la vigilancia y los instrumentos de gestión de fronteras tienen un papel central como garantes de la seguridad en la gestión de los tráfico ilícitos. No obstante, el uso de muchos de estos mecanismos aún envuelve un conjunto de problemas legales, en particular relacionados con las cuestiones de privacidad.

En el aspecto específico de la seguridad, y fruto de la reciente sistematización teórica de autores como Hansen y Papademetriou (2013), se han identificado y desarrollado aquellas realidades

---

8.- En el original: “[it] is sometimes seen as an integral part of a repressive strategy to make borders less permeable and discourage the free movement of persons”.

9.- El concepto de banóptico deriva del concepto de panóptico de Jeremy Bentham, que tenía como objetivo la vigilancia de todos. Se usa con frecuencia este concepto en estudios sobre vigilancia, en el sentido de observar todos sin ser observado.

que una adecuada gestión de las fronteras puede contribuir a evitar, destacando las siguientes: el terrorismo, el asilo, la trata de personas y el tráfico ilegal de migrantes, la inmigración ilegal<sup>10</sup> y el tráfico de drogas.

Así, puestos a analizar las amenazas que pueden permear las fronteras y cuáles han o no ser consideradas amenazas, es necesario destacar que la situación actual no permite establecer una frontera entre las distintas amenazas transnacionales, ya que en raras ocasiones se muestran en su estado puro, sino que aparecen mezcladas con otras amenazas transnacionales. Quizás los ejemplos más ilustrativos sean el del terrorismo, el narcotráfico y el lavado de activos, todos parte de una misma realidad ilícita.

Asimismo, Sudamérica enfrenta un conjunto de problemas regionales y amenazas a la seguridad de carácter transnacional —como son el crimen organizado y el narcotráfico, sobre el que nos detendremos ahora— que requieren una respuesta concertada a nivel regional, en cuanto a la gestión de fronteras. En este sentido, la adopción de un modelo de gestión integrada de fronteras a nivel regional podría ser utilizado como centralizador de políticas públicas en gestión fronteriza contra el narcotráfico, dentro de las agendas de los organismos de integración en Sudamérica.

## 2. EL NARCOTRÁFICO COMO AMENAZA TRANSNACIONAL EN SUDAMÉRICA

Con la aparición de nuevos retos para la Seguridad Internacional, los estados deben contar con la capacidad de conocer su realidad, así como la de adelantarse a las necesidades y adaptarse a ellas para enfrentar sus amenazas de manera eficaz, asegurando el cumplimiento de una de las funciones que, como el mantenimiento de la seguridad, les son propias.

En este sentido, el narcotráfico se presenta como una manifestación de las nuevas amenazas a la seguridad (Buzan, Waeber y De Wilde, 1998), compiladas por Browning (2013). Hablamos de un fenómeno que tiene presencia en los cinco continentes y un vasto despliegue logístico, consecuencia de su relación con lo lucrativa que resulta su producción, tráfico y venta ilícita, categorías éstas omnipresentes en la definición y análisis del crimen organizado (Siegel y Van de Bunt, 2012).

De todas esas amenazas, quizás sea el narcotráfico una de las más destacables por varios motivos. El primero de ellos es de tipo histórico: la Oficina de las Naciones Unidas para la Prevención de la Droga y el Delito (UNODC) considera el narcotráfico como una de las primeras manifestaciones de la globalización y el primer elemento de la criminalidad organizada y transnacional (UNODC, 2008).

En su relación con la realidad de la región, el análisis de la gestión fronteriza conectada con esta actividad ilícita cobra un gran sentido. En verdad,

---

**10.-** Los autores no consideran la inmigración irregular (a la que Hansel y Papademetriou llaman inmigración ilegal) como una amenaza a la seguridad per se, antes puede estar asociada a un conjunto de amenazas relacionadas con la movilidad.

en la región se produce la totalidad de la pasta base de cocaína y del clorhidrato de cocaína que se consume en el mundo, transitando desde los países productores—Perú, Colombia y Bolivia— a los de tránsito—entre ellos Chile, Brasil y Argentina—, con destino a los países potencialmente consumidores, tanto dentro como fuera de la región, en particular Estados Unidos y los estados miembros de la Unión Europea (UNODC, 2014).

Sin embargo, el narcotráfico presenta dinámicas muy distintas en la región, lo que coloca grandes retos a la gestión fronteriza. A nivel particular, resulta de especial interés el caso de Brasil, por sus largas y difícilmente monitoreables fronteras—en particular, en el caso de los estados de Acre y Amazonas—. Al ser zonas de origen, la gestión fronteriza en ese caso tendrá como objetivo evitar la salida de las drogas, no su entrada. Lo anterior es de suma importancia una vez que obliga a cambios en las estructuras de diseño político, tanto jurídico como estratégico.

La cocaína y el clorhidrato de cocaína que se producen en Perú atraviesan la frontera de sus cinco países limítrofes. Aunque Perú ha recuperado el control total del territorio sobre el que nominalmente ejerce soberanía, hay zonas, entre las que se destaca el Valle del Río Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM), en las que no existe suficiente presencia del Estado, lo cual se aprovecha para la producción de estupefacientes que tienen como base la hoja de coca.

El ejemplo de la frontera peruano-boliviana también es digno de interés. Si bien estos países son dos de los tres productores mundiales—el primero y el tercero, respectivamente—, Bolivia considera que existe un flujo importante de sustancias estupefacientes que entran en su territorio a través de territorio peruano y que tienen como destino

Brasil. El ejemplo de la frontera peruano-boliviana tendría, pues, dos dimensiones: Perú como garante de la gestión de la salida de sustancias ilícitas de su territorio y Bolivia obligada a realizar esa gestión que podríamos denominar *clásica*, para mantener las amenazas fuera de las fronteras de su territorio, asumiendo, como es el caso, que vienen de fuera. No obstante, Bolivia tiene tres vías de exportación de la droga producida en su territorio o en el territorio peruano y que, atravesando el suyo, consigue llegar, de modo particular, hasta Brasil para su tráfico en el África lusófona, y también hasta Argentina y Chile, desde donde se distribuye a otras regiones del mundo, aprovechándose de la mejor imagen internacional frente a las drogas que estos dos vecinos del Cono Sur proyectan al mundo. El caso de la frontera entre Ecuador y Perú también tiene características especiales, dado el conflicto armado que tuvo lugar entre los dos países, conocido como la Guerra del Cenepa en 1995, y que derivó en una mayor presencia de efectivos militares en esa zona fronteriza y un mayor control. Además, como señaló Carrión (2013) a través del concepto país-frontera, en el contexto de la seguridad las fronteras son de extrema relevancia para Ecuador, en el que esta dimensión de país-frontera ocupa el lugar central de su desarrollo como Estado, para lo que se sirve de la historia regional y entrelaza los últimos acontecimientos vividos por Ecuador dentro del contexto internacional.

Por último, la frontera chileno-boliviana también ha merecido numerosos análisis, entre los que destaca un documento de la CEPAL (Arriagada y Hopenhayn, 2000), ya que el hecho de que Chile tenga que gestionar tanto las fronteras terrestres como las marítimas ha dificultado su gestión y reacción. Además, su rol de país tránsito hacia Europa y, cada vez más, de consumidor le plantean importantes retos en el futuro próximo. En cuanto a Colombia, el destino de los estupefacientes

que se producen en su territorio es bien distinto al de los otros dos casos analizados, una vez que sale de la región, con destino al norte del continente.

### **3. LA INTEGRACIÓN REGIONAL COMO CLAVE DE BÓVEDA DE UNA ADECUADA GESTIÓN FRONTERIZA Y DEL NARCOTRÁFICO EN SUDAMÉRICA**

Desde el siglo xx, y a partir del proceso de construcción de la Unión Europea, así como de la experiencia del Tratado General de Integración Económica Centroamericano, firmado en Nicaragua en diciembre de 1960, Sudamérica comienza a observar con detenimiento los procesos de integración regional (Gauhar, 1985). Sin embargo, sus estructuras no se desarrollan hasta casi finalizado el siglo y siguiendo el ejemplo del proceso de construcción europeo (Anderson, 1999) que, lejos de ayudar a la formación de las estructuras en Sudamérica, ha tenido dos efectos fundamentales: en primer lugar, la frustración y, en segundo, la aparición de lo que algunos autores han calificado como “sopa de letras” (Malamud, 2012), para referirse a los distintos acrónimos de los diferentes mecanismos de integración regional que conviven mientras su continente se enfría sin conocer muy bien su destino final.

De hecho, Sudamérica ha conocido en las últimas décadas varias experiencias de cooperación regional que necesitan, en sí mismas, mecanismos y estructuras que pudieran servir para mejorar la eficacia de la gestión fronteriza contra el narcotráfico de los estados que la componen. Mientras tanto, estos contribuirían a debates transversales a

la materia, como la estructura jurídico-política de la gestión de las fronteras, además de las fuerzas de seguridad dedicadas no solo a guardar las fronteras, sino también a luchar contra el fenómeno del narcotráfico.

Así, entre las contribuciones científicas que se han hecho desde la región, destacamos algunas muy interesantes desde el punto de vista de la seguridad regional. Se subraya, en este sentido, el reciente estudio publicado por Ugarte (2014) en el que se sistematizan los mecanismos existentes en la CAN, el MERCOSUR y en especial en la UNASUR. En ese sentido, destaca el recién creado Consejo Sudamericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional (DOT), y la relevancia del ejemplo de la Unión Europea para su adecuada construcción y desarrollo.

Por otra parte, Pablo Celi (2014) destaca la importancia que tiene circunscribir la investigación sobre estas áreas al contexto subregional, ya que tienen características únicas que permiten y obligan su análisis por separado. Además de eso, contribuye al debate acerca de los mecanismos que los estados tienen para combatir la amenaza del narcotráfico y del marco jurídico-estratégico existente, que resulta muy diverso en la subregión. Así se comprueba la necesidad de su conocimiento y un desarrollo complementario, en el que la gestión de fronteras resulta un asunto clave a ser perfeccionado a través de mecanismos multilaterales regionales de cooperación.

Además, una reciente aportación (De Castro, 2015) ha permitido demostrar de qué manera la pertenencia de un país a una experiencia de integración mejora sobremanera la gestión fronteriza contra el narcotráfico, incluso en un escenario que por su posición geopolítica y geoestratégica es

susceptible de recibir muchas amenazas, por lo que su impacto puede ser mejorado a través de una adecuada gestión de las fronteras.

### 3.1. Los organismos suramericanos

#### 3.1.1. La Comunidad Andina de Naciones (CAN)

La evolución histórica del Acuerdo de Cartagena, firmado el 26 de mayo de 1969 por Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú, puso en marcha el Pacto Andino, también conocido como Grupo Andino o Acuerdo de Cartagena.

De entre sus miembros fundadores, Chile se retiró en 1976 por (i)lógicas propias del dictador Pinochet. De igual modo, Venezuela, que se adhirió el 13 de febrero de 1973, terminó retirándose en el año 2006, cuando el presidente Chávez adujo que los acuerdos de libre comercio de Colombia y Perú con EE.UU iban a afectar negativamente esa experiencia de integración (Malamud, 2006). Por tanto, en la actualidad, la Comunidad Andina (CAN) está compuesta por Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia.

Esta experiencia de integración es de especial interés para este trabajo, ya que la totalidad de la producción y posterior tráfico de cocaína y de pasta base de cocaína tiene lugar en el territorio de la CAN, siendo Perú el primer productor, el segundo Colombia y el tercero Bolivia, según datos de Naciones Unidas (UNODC, 2013). Este hecho tiene una relevancia particular a la hora de poder aventurar las implicaciones que puede tener para la gestión fronteriza contra el narcotráfico, en la que nos encontramos con dinámicas muy particulares de la región, como hemos visto anteriormente. Esta experiencia de integración regional ha puesto

en marcha varios mecanismos de lucha contra el narcotráfico, de entre los que se destacan tres: la Propuesta de Estrategia Andina frente al problema Mundial de las Drogas 2013-2019, el Plan Andino de Lucha Contra las Drogas Ilícitas y Crímenes Conexos y la Estrategia Andina de Desarrollo Alternativo.

La primera de las tres mencionadas, que, si bien tiene un rango de años que le son aplicables y que menciona algunas claves que podrían ser de mucha utilidad para hacer frente a la amenaza existente, no se ha aprobado en los canales formales, sigue siendo una propuesta de estrategia en vez de una estrategia, dos años después del rango temporal que implica. Ese tipo de situaciones conlleva una pérdida de eficacia de los mecanismos de las instituciones y una pérdida de credibilidad inaceptable.

En el análisis que puede efectuarse de esa propuesta de estrategia, destaca la creación del Consejo Andino sobre el Problema Mundial de las Drogas, el Comité Ejecutivo del Consejo Andino de Drogas, el Grupo de Expertos y la Secretaría Técnica, los que, siendo mecanismos presuntamente muy eficaces, no definen la manera de crearse y desarrollarse ni a través de las partidas presupuestarias adecuadas ni al nivel de la selección de los recursos humanos necesarios para tener la capacidad de perfeccionar las actividades contenidas en el documento mencionado anteriormente, de naturaleza claramente declarativa. Además, el mismo documento establece un plan con medidas que habría que tomar para reducir la oferta y la demanda y controlar el lavado de activos. Si bien hay un hecho destacable en cuanto a la conciencia de la limitación de sus capacidades, utilizándose verbos como “reducir” y “controlar”, se echan de menos medidas específicas que permitan conocer lo que se va a hacer exactamente y los medios de los que se disponen.

En cuanto al segundo y tercero de los documentos mencionados, el Plan Andino de lucha contra las drogas ilícitas y crímenes conexos y la Estrategia Andina de Desarrollo Alternativo, dependen en gran medida de la implementación de la propuesta de estrategia, ya que todos los documentos y las experiencias son interdependientes y tienen una naturaleza más declarativa que efectiva.

### 3.1.2. EL MERCOSUR

El MERCOSUR (Mercado Común del Sur) es una experiencia de integración regional creada en 1991 a partir del Tratado de Asunción, que resulta de un acuerdo anterior de integración, a nivel bilateral, entre Argentina y Brasil, que se remonta a 1985. En la actualidad, el MERCOSUR es integrado por Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela, y tiene como países asociados a Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. Este Mercado Común del Sur ha sido diseñado como un espacio de integración económica, dinámico y competitivo en el hemisferio sur.

El MERCOSUR toma sus decisiones a través de tres órganos: el Consejo del Mercado Común (CMC), órgano superior del MERCOSUR, el cual conduce políticamente el proceso de integración; el Grupo Mercado Común (GMC), que vela por el funcionamiento cotidiano del bloque; y la Comisión de Comercio (CCM), encargada de la administración de los instrumentos comunes de política comercial. Asistiendo a dichos órganos existen más de 300 foros de negociación en las más diversas áreas, los cuales son integrados por representantes de cada país miembro y promueven iniciativas para ser consideradas por los órganos decisorios.

En el ámbito específico de las fronteras, destaca la creación del Grupo *ad hoc* sobre Integración Fron-

teriza (GAHIF), creado por la Decisión CMC n 05/02 del año 2002, cuyo objetivo original, propiciado por Brasil, era la creación de un Estatuto de las Fronteras del MERCOSUR que tuviera un conjunto de ventajas para los pobladores de la zona fronteriza, sobre todo en materia de educación, acceso a la salud y comercio de bienes (Rhi y Oddone, 2013). Este marco se plantea como necesario en las zonas fronterizas de ciertos países de Sudamérica, en las que existe una falta de monitoreo y se registra un continuo tránsito. Estas regiones tienen una identidad muy local y un sentido práctico del desarrollo de su vida, incompatible con las rigideces que presenta el concepto y función propios de la frontera decimonónica.

Además de lo anterior, en el año 2007 tuvo lugar una reunión del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR (FCCR) en Montevideo, en la que, a través de financiación de la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID), se trabajó en una agenda sobre integración fronteriza que culminó en un proyecto financiado también por la cooperación internacional europea, en este caso italiana (Rhi y Oddone, 2013). El proyecto se ha denominado Fronteras Abiertas y tenía como principal enfoque la cooperación triangular y la cooperación sur-sur.

Lo anterior está muy vinculado a la perspectiva sobre seguridad en la zona conocida como la triple frontera, territorio que se sitúa entre los límites de Paraguay, en Ciudad del Este; Argentina, en Puerto Iguazú; y Foz do Iguazú, en el lado brasileño. A este respecto, autores como Montenegro (2013) consideran que la explicación histórica acerca de que el foco se haya situado en esa zona en específico es fruto de una confluencia de intereses del gobierno de Menem en Argentina, del Departamento de Estado de EE.UU. y de la prensa internacional.

Por otro lado, ha existido una gran cantidad de desarrollo teórico, ya que se asociaba la región con la presencia de grupos terroristas y narcotráfico a gran escala, aunque algunos han querido ver ahí una necesidad de ciertos grupos de securitizar los procesos vividos en esa zona, con el interés de expoliar los recursos de una zona con una marcada abundancia (Gimenez y Montenegro, 2010), a través del aumento de la categoría del problema desde problema ordinario de carácter político a problema de seguridad.

Lo que sí resulta mucho más consensuado es la dificultad de la gestión de los territorios fronterizos en el ámbito específico de la seguridad, de lo que también emergen preguntas frente a los mecanismos de los que disponen las distintas experiencias de integración para hacer frente a la amenazas que pueden permear las fronteras de los estados que forman parte de estas y, en especial, del narcotráfico, que centra el interés de este artículo. En este sentido, el MERCOSUR, del que se dice que no tiene frontera sino fronteras, ha tenido un desarrollo teórico relevante respecto a la materia que estamos tratando y ha definido conceptualmente qué quiere y de qué manera entiende las fronteras entre los países miembros de esa experiencia de integración. Sin embargo, ya que según Naciones Unidas (UNODC, 2014) todos ellos se encuentran como países tránsito de sustancias estupefacientes, cocaína en su mayoría, y procedente de tres de los cuatro países que componen la CAN, es necesario que tengan mecanismos eficaces de prevención de la entrada de esas sustancias y, por tanto, una estrategia de gestión de fronteras de limitación de ingreso, no solamente para salvaguardar sus intereses nacionales y la protección de los bienes jurídicos de sus ciudadanos, sino también para contribuir a la seguridad internacional y la protección de los bienes jurídicos de los ciudadanos de los países donde el consumo es elevado, como el mercado

europeo, siendo éste el destino mayoritario de estas sustancias (European Monitoring Centre on Drugs and Drug Addiction, 2014).

### 3.1.3. La UNASUR

El caso de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), fundada en el año 2008 a partir del proyecto de integración regional denominado Comunidad Suramericana de Naciones, es quizás el que más atención merece, debido a que constituye una experiencia que formada por la totalidad de los estados de Sudamérica. Esta realidad le impone dinámicas geopolíticas propias que están precisamente ligadas a la exclusión de Estados Unidos (EE. UU) de un proceso de toma de decisiones, que sí tiene en la Organización de Estados Americanos (OEA) donde están representados todos los países del continente americano.

Por tanto, en una situación en la que solamente los países de Sudamérica forman parte de una experiencia de integración regional, sobresale el rol de Brasil, incuestionable líder de la región, por una cuestión territorial, demográfica, política y económica que se desembaraza así de la rivalidad con EE.UU o México, los otros dos actores relevantes del continente, asegurando su posición y garantizando sus intereses, empíricamente demostrable desde los inicios de UNASUR (Vinicius, 2014).

En cuanto a su organización estructural, que entró en vigor en el año 2011, siguiendo la firma del Tratado de 2008, mientras en los dos casos vistos anteriormente se han descrito experiencias que buscan la integración y el desarrollo económicos, en este caso se busca una integración y una unión en lo cultural, social, económico y político, como figura en el artículo 2 del Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas.

Así, este ambicioso proyecto de integración regional fue diseñado para estar compuesto por el Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno, la Presidencia *pro tempore*, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, el Consejo de Delegados, la Secretaría General y el Parlamento Suramericano. También existen los denominados *consejos*, de entre los que destacan, para efectos de esta investigación, el Consejo de Defensa Suramericano, el Consejo Suramericano Sobre el Problema Mundial de las Drogas y el Consejo Suramericano en Materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

El hecho de que se encuentren diferenciados supone una barrera a la hora de entender de forma integrada los fenómenos de gestión fronteriza y narcotráfico en el marco de la UNASUR. Al encontrarse tan compartimentado, imposibilita que se efectúen enfoques complejos y amplios de resolución de problemas. Además, lo que también supone una barrera en el caso específico de UNASUR, es la toma de decisiones por consenso absoluto, en el que un voto negativo invalida la negociación, lo que ralentiza sobremanera todos los procesos internos y le otorga una dimensión política superior al nivel deseable en el momento en el que se realizó su diseño interno, creando una maraña de negociaciones internas, no sujetas al principio de rendición de cuentas, que además resultan lentas e ineficaces.

Sin embargo, algunos autores destacan que es precisamente la capacidad de solucionar problemas políticos entre los distintos estados la ventaja comparativa de UNASUR frente a la CAN o MERCOSUR. Esto ha quedado demostrado en situaciones como la que ha vivido Bolivia, con la crisis de 2008, así como también en las relaciones bilaterales, como en el caso de la ruptura de las re-

laciones diplomáticas entre Venezuela y Colombia en el año 2010 (Ugarte, 2014).

No obstante, el mismo autor (Ugarte, 2014) considera que una de las mayores limitaciones a la hora de enfrentarse al fenómeno del narcotráfico—y, por extensión, a la gestión fronteriza contra el narcotráfico— es precisamente la falta de consenso en cuanto a cuáles son los mejores medios de los que dispone el Estado para hacer frente a las amenazas. Así, en la CAN observamos cómo se propone que sean las Fuerzas Armadas las que hagan frente al narcotráfico a la vez que MERCOSUR realiza una diferencia entre Seguridad Pública y Defensa Nacional, y tanto en Chile como Argentina se oponen a que el Consejo de Defensa Suramericano tenga algún tipo de vinculación o competencia contra la lucha del narcotráfico (Ugarte, 2014).

Es precisamente esa preocupación de los dos países más meridionales del continente uno de los mayores impedimentos para comenzar a considerar la seguridad con un enfoque integral, soltando lastres de la vieja dicotomía entre defensa —en el plan exterior— y seguridad —en el plan interior—, tan estudiada tanto por la doctrina científica (Buzan, 2008), como por la doctrina de los países que se enfrentan a verdaderos problemas de seguridad, como es el caso de Colombia, que estaría cercana a publicar su Libro Blanco de Defensa en el año 2015, sustituyendo así el documento Políticas de Defensa y Seguridad Democrática.

Lo que resulta probado es que, si bien UNASUR puede ser un mecanismo muy útil por su carácter general y por incluir a todos los países del continente, la fragmentación de los Consejos, la falta de acuerdo respecto de los conceptos más básicos por parte de los estados y la complejidad de los sistemas de toma de decisiones, pueden limitar la eficacia de los mecanismos que habrían

de crearse, permitiendo crear modelos propios a través del análisis y estudio de otras experiencias de integración regional, como es el caso de la Unión Europea, siendo conscientes de las diferencias de escenarios y evitando frustraciones a corto y medio plazo.

## 4. CONCLUSIONES

Sudamérica es una región que se caracteriza por su diversidad. Con diferentes niveles de integración regional, esa realidad se refleja en la complejidad de la gestión de fronteras que permitiría hacer frente a los tráfico ilícitos y las amenazas transnacionales, en particular el narcotráfico, objeto de este estudio. El proceso de construcción de fronteras en esta región se ha basado en conceptos más bien propios de otros siglos en torno a los límites nacionales, definidos como la división que separa el ejercicio de soberanía entre un Estado y otro.

En la actualidad, los estados se enfrentan a un conjunto de amenazas transnacionales a las que no pueden dar una respuesta por sí solos, dado que se precisa de una mirada más amplia que permita hacer frente a las necesidades de la globalización. Asimismo, los procesos de integración regional se presentan como mecanismos que facilitan la interacción entre ellos y también las relaciones con los países que no pertenecen a ellas.

En Sudamérica encontramos no solo países productores del clorhidrato de cocaína, pasta base de cocaína, anteriormente identificados, sino también países de tránsito. En este sentido, se vuelve necesario encontrar mecanismos que faciliten la gestión fronteriza entre el conjunto de países de la región, como manera de luchar contra las amenazas transnacionales, entre ellas el narcotráfico. Constatamos la existencia de un conjunto de di-

ferentes procesos de integración regional –CAN, MERCOSUR y UNASUR– en el marco de los cuales se ha procurado tratar esta “nueva” amenaza. Las respuestas encontradas y las estrategias adoptadas hasta el momento presentan algunos éxitos.

Si bien es cierto que la CAN se presenta como una experiencia de integración de particular interés, toda vez que engloba la totalidad de los países en cuyo territorio se producen tanto la pasta base como el clorhidrato de cocaína, y que podría tener un papel relevante en la gestión fronteriza en la lucha contra el narcotráfico. Sin embargo, los instrumentos adoptados hasta el momento a ese respecto no son más que propuestas que aún no han salido del papel.

Por su parte, MERCOSUR muestra ya un elevado nivel de cooperación en cuanto a la gestión de fronteras con la creación de su Estatuto de Fronteras, el desarrollo de proyectos de cooperación triangular y cooperación sur-sur, así como con el desarrollo de un marco teórico en la línea de la seguridad. No obstante, nos encontramos aún con dificultades de gestión de algunos territorios fronterizos en los que existe un tráfico intenso y un débil control de límites entre países en cuestiones de seguridad, lo que sugiere la necesidad de mecanismos eficaces de prevención de la entrada de estupefacientes.

UNASUR, en cuanto ambicioso proyecto de integración regional que engloba la totalidad de estados de Sudamérica, tiene un fuerte potencial a nivel de gestión fronteriza. Con todo, la falta de consenso político frente a los diferentes intereses políticos de cada Estado impide un enfoque global a la hora de tratar cuestiones más delicadas, como la gestión de fronteras en la lucha contra el narcotráfico. Hay que añadir, además, la propia estructura de UNASUR y la fragmentación de los consejos que limita la eficacia de los mecanismos adoptados. Una de las mayores debilidades en la región, en

cuanto a la gestión fronteriza contra el narcotráfico, es la falta de consenso sobre los mejores medios para enfrentar las amenazas. Para la CAN son las Fuerzas Armadas. En el caso del MERCOSUR, se diferencia Seguridad Pública de Defensa Nacional, por lo que hay una mayor división de competencias en estas materias.

En resumen, los distintos procesos de integración regional en Sudamérica se encuentran en diferentes fases de desarrollo y son aún muy limitados en cuanto a la gestión de fronteras en la lucha contra el narcotráfico, por lo que se enfrentan aún a un largo camino de retos y oportunidades. Sin embargo, constatamos ya progresos y éxitos en este ámbito, en particular en el caso de MERCOSUR y UNASUR. La exportación del modelo de gestión integrada de fronteras (IBM), desarrollado por la Unión Europea, a la realidad sudamericana, adoptado en el ámbito de un proyecto de integración regional como es UNASUR, significaría una respuesta regional en la lucha contra el narcotráfico a través del diseño centralizado de políticas públicas de gestión de fronteras. Este modelo facilita la cooperación entre las distintas agencias responsables por el control y gestión de fronteras y permite la integración de las distintas dimensiones del monitoreo y salvaguarda de los límites externos de los estados en un solo marco. Asimismo, contribuiría para constatar la que hemos identificado como una de las debilidades en cuanto a la gestión fronteriza contra el narcotráfico, que es la falta de consenso sobre los medios a adoptar para enfrentar las amenazas.

De hecho, la observación y análisis de modelos técnicos de proceder que provengan de otros continentes es vital para la región y es coherente con la pretensión de formar un modelo propio. Este ámbito técnico específico, el *integrated border management*, podría ser de mucha utilidad para su aplicación en el continente.

La gestión fronteriza contra el narcotráfico en Sudamérica es esencial para el mantenimiento de la seguridad interna e internacional, ya que el destino final de estos estupefacientes se encuentra en otras regiones. De este modo, concluimos que la pertenencia a un proceso de integración regional y consecuente cooperación interestatal son contribuciones a una gestión fronteriza más eficaz, permitiendo dar respuestas más globales a las amenazas con que nos enfrentamos en la actualidad.

## BIBLIOGRAFÍA

**ANDERSON, J.** (1999). *Regional Integration and Democracy: expanding on the European experience*. Lanham: Rowman & Littlefield.

**ARRIAGADA, I., & HOPENHAYN, M.** (2000). *Producción, tráfico y consumo de drogas en América Latina*. Santiago: CEPAL.

**BIGO, D.** (2006). Globalized (In)Security: the field and the ban-opticon. In: Bigo, D. et al. *Illiberal Practices of Liberal Regimes, the (In)Security Games*, Paris: Centre d'Etudes sur les Conflits y L'Harmattan, pp. 5-49.

**BUZAN, B.** (2008). *The evolution of International Security Studies*. Cambridge: Cambridge University Press.

**CARRIÓN, F.** (2013). Introducción. In F. e. Carrión, *Fronteras: rupturas y convergencias* (pp. 9-30). Quito: FLACSO Ecuador.

**DE CASTRO GARCÍA, A.** (2014). VI Jornadas de Estudios de Seguridad. *Gestión fronteriza contra el narcotráfico en Chile. Plan Vigía y Plan Frontera Norte*. Madrid: Instituto Universitario General Gutierrez Mellado.

**DE CASTRO, A.** (2015). *Gestión fronteriza contra el narcotráfico en España, Brasil y Chile: una propuesta para Chile*. Madrid: Instituto Universitario General Gutierrez Mellado.

**EUROPEAN MONITORING CENTRE ON DRUGS AND DRUG ADDICTION.** (2014). *European Drug Report 2014*. Lisboa: Unión Europea.

**GAUHAR, A.** (1985). *Regional integration. The Latin American experience*. Boulder: Westview press. London: Third world foundation for social and economic studies. p.p XVII + 282

**GIMENEZ, V., & MONTENEGRO, S.** (2010). Representaciones de la integración y sus obstáculos: políticos y funcionarios piensan la frontera. In V. Gimenez, & S. Montenegro, *La triple frontera: dinámicas culturales y procesos* (pp. 1-1). Buenos Aires: Espacio Editorial.

**HOBGING, P.** (2005). Integrated Border Management at the EU level. *CEPS Working Document*, 227. [http://aei.pitt.edu/6672/1/1254\\_227.pdf](http://aei.pitt.edu/6672/1/1254_227.pdf)

**JOHNSON, T.** (2011). *Social Justice, Equality and Empowerment: Acculturation: Implications for Individuals, Families and Societies*. Hauppauge: Nova Science Publishers.

**KICZA, J.** (1993). *The Indian in Latin American History: Resistance, Resilience and Acculturation*. Durham: Duke University Press.

**MALAMUD, C.** (2012). *La Alianza del Pacífico: un revulsivo para la integración regional en América Latina*. Madrid: ARI 46/2012.

**MALAMUD, C.** (2006). *La salida venezolana de la Comunidad Andina de Naciones y sus repercusiones sobre la integración regional*. Madrid: ARI 54/2006.

**MARENIN, O.** (2010). *Challenges for Integrated Border Management in the European Union*. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF).

**MONTENEGRO, S.** (2013). La Triple Frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay. In F. Carrión, *Fronteras: rupturas y convergencias* (pp. 241-254). Quito: FLACSO Ecuador.

**NEWMAN, D.** (2006). The lines that continue to separate us: borders in our “borderless” world. *Progress in Human Geography*, 30 (2), pp. 143-161. United States of America

**PAPADODIMA, Z.** (2011). Las fronteras regionales: La Materia de migraciones en la geopolítica contemporánea. *Cuadernos Geográficos*, 48 (2011-1), pp. 189-205.

**PUMPHREY, C.** (2000). *Transnational Threats blending Law Enforcement and Military Strategies*. Carlisle: US Army War College.

**REDFIELD, R., LINTON, R., & HERSKOVITS, M.** (1936). Memorandum for the Study of Acculturation. *American Anthropologist*, pp. 149-152.

**RHI SAUSI, J. L., & ODDONE, N.** (2013). La cooperación transfronteriza entre unidades subnacionales del MERCOSUR. In F. e. Carrión, *Fronteras: rupturas y convergencias* (pp. 215-240). Quito: FLACSO Ecuador.

**SAVINO, L.** (2013). *The quest for territorial autonomy: Mapuche political identities under neoliberal multiculturalism in Argentina*. London, Canadá: University of Western Ontario.

**SIEGEL, D., & VAN DE BUNT, H.** (2012). *Traditional organized crime in the modern world*. Nueva York: Springer.

**TRATADO GENERAL DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA CENTROAMERICANO FIRMADO EN NICARAGUA**. (1960). Managua.

**UGARTE, J. M.** (2014). UNASUR y la coordinación de políticas antidroga. In *El narcotráfico y su combate: sus efectos sobre las relaciones internacionales* (pp. 148-162). Ciudad de Mexico: KAS.

**UNODC.** (2008). *A century of international drug control*. Viena: UNODC.

**UNODC.** (2014). *World Drug Report*. Viena: UNODC.

**VINICIUS, M.** (2014). *The Brazilian role on the creation of UNASUR: an ambiguous path*. Quito: FLACSO Ecuador.

**ESTUDIO EXPLORATORIO DE LA  
INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA EN EL  
CONTINENTE ANTÁRTICO CHILENO  
EN EL PERÍODO 2011-2014**

*EXPLORATORY STUDY OF SCIENTIFIC INVESTIGATION IN  
THE CHILEAN ANTARCTIC CONTINENT IN 2011-2014*

---

autor  
**Erik Marín Cuevas <sup>1</sup>**

## RESUMEN

En el presente trabajo se describe el campo de producción científica antártica desde la sociología de la ciencia. Se buscó objetivar las condiciones sociales de producción del conocimiento científico en investigadores en el período 2011-2014. Se logró obtener una descripción de los rasgos más relevantes de la práctica científica. Se exploró también en las condiciones materiales y sociales en que se desarrolla el trabajo antártico, describiéndose el rol de las redes científicas locales. El trabajo fue abordado desde una perspectiva epistemológica de corte realista, con el enfoque metodológico de la Grounded Theory de diseño emergente. Se concluyó que investigadores antárticos están en un nivel de solidaridad mecánica.

**PALABRAS CLAVE:** sociología de la ciencia, Antártica, Teoría Fundamentada.

## ABSTRACT

The present article describes the field of Antarctic scientific production from a sociology of science point of view. The aims were the identification of the social conditions for the production of scientific knowledge in 2011-2014 and the exploration of the material and social conditions in which Antarctic work is developed. After meeting the objectives set, we obtained a description of the most relevant features of scientific practice and the role of local scientific networks. The research was carried out from a realistic-oriented epistemological perspective using a Grounded Theory approach of emergent design. We concluded that Antarctic researchers work at a mechanical solidarity level.

**KEYWORDS:** sociology of science, Antarctic, Grounded Theory.

---

1.- Psicólogo, Universidad Santo Tomás, DEA en Sociología y candidato a Doctor en Sociología por la Universidad de Granada, España. Coordinador y docente del Magíster en Políticas Públicas y Seguridad Ciudadana, de la Universidad Tecnológica Metropolitana. Docente del Magíster en Ciencia Política. Sus líneas de investigación incluyen: sociología de la ciencia, violencia y criminalidad. Correo electrónico: ekmarin@correo.ugr.es

Artículo recibido el 30 de septiembre y aceptado el 25 de octubre del 2015z

## INTRODUCCIÓN

Cada año investigadores chilenos y extranjeros asumen un nuevo desafío en el continente antártico. Anualmente se forman nuevas expediciones con equipos que, en terreno, ponen a prueba las condiciones extremas del clima antártico, recolectando muestras o llevando a cabo experimentos de laboratorio en el propio escenario antártico, que en su gran mayoría corresponden a estudios bioquímicos, geológicos o de vida marina.

Para el presente trabajo se realizaron entrevistas en profundidad a científicos chilenos que realizaron investigaciones en suelo antártico durante el período 2011-2014, en torno a cómo generan este nuevo conocimiento científico y las condiciones sociales de su producción. Para el análisis de las entrevistas se utilizó la Grounded Theory como metodología, codificando el contenido, lo que permitió generar nuevas hipótesis de trabajo.

Esta investigación realiza una descripción del campo de producción científico desde el punto de vista de la sociología de la ciencia, objetivando las condiciones sociales de producción del conocimiento científico para el caso de grupos de investigadores chilenos que trabajaron en la Región Antártica chilena en investigaciones empíricas.

El trabajo desarrollado permitió generar conocimiento respecto de la dinámica interna de los grupos de investigación, desde el marco teórico de la sociología de la ciencia, tratando de vincular los hallazgos con el proceso interno, con fines netamente exploratorios y descriptivos<sup>2</sup> (Otero,

2011). El núcleo central de la investigación tuvo un carácter exploratorio, y su objetivo fue describir las condiciones sociales significativas del trabajo científico. Además, se exploró entorno a las condiciones materiales y de redes sociales en que se desarrolla el trabajo científico de las comunidades locales.

Como señala Otero (2011), los estudios sobre la ciencia y sus relaciones con la sociedad han caracterizado el debate en la sociología de la ciencia, oponiéndose históricamente a diversas corrientes que van desde sus inicios, con Robert K. Merton, hasta las versiones más actuales e integracionistas.

Tal como menciona Cannavo (1997), el estudio de la ciencia y la tecnología ha adquirido una enorme importancia en las sociedades avanzadas, en parte gracias a la sociología de la ciencia. En efecto, esta especialidad híbrida, que deriva de la sociología del conocimiento y la historia social de la ciencia, está cada vez más en boga por examinar el quehacer científico en su matriz contextual, que corresponde a las sociedades en que se desarrolla. Especialmente relevantes en la nueva sociedad red son los aspectos del trabajo en conectividad global y los nuevos condicionamientos económicos, políticos y culturales que influyen en el trabajo intelectual o científico.

Siete países mantienen reclamos de soberanía en la Antártica: Argentina, Australia, Chile, Francia, Nueva Zelanda, Noruega y el Reino Unido, cada uno de los cuales contribuye en distinta medida a la producción de publicaciones. El Reino Unido y Australia hacen grandes contribuciones,

---

2.- La productividad científica antártica chilena, medida en número de publicaciones ISI (Institute for Scientific Information), sigue mostrando un incremento en los últimos años y es esperable que esta tendencia se mantenga, como lo muestra el dato preliminar a octubre 2011.

mientras que Chile y Noruega realizan aportes muy modestos. Sin embargo, Chile cuenta con muchas bases antárticas y personal trabajando en la zona. Como demandante antártico, la posición de Noruega parece anómala, al tiempo que Chile presenta un bajo número de publicaciones. No obstante, a diferencia de Chile, cuenta con poco personal de campo.

El planteamiento de esta investigación contempla interpretar cómo funcionan hoy en día distintas agrupaciones de científicos que han realizado algún tipo de investigación en la Región de Magallanes y la Antártica chilena. El fundamento teórico epistemológico desde el que se ha trabajado proviene principalmente de una tradición realista<sup>3</sup>, cuyos postulados esenciales son principalmente: la investigación científica es un hecho social y posee una naturaleza colectiva, aun cuando la variable individual juega un rol importante; la investigación científica se orienta a la búsqueda de una verdad transhistórica; la investigación científica es un hecho social heterogéneo, cuya dinámica varía según el campo de saber o especialización; los resultados de la actividad científica dependen de los grados de organización del trabajo intelectual y científico, así como también de las variables contextuales de la sociedad en que estos están insertos.

En síntesis, el objetivo general de esta investigación fue obtener una descripción de los rasgos más relevantes de la práctica científica de individuos y grupos de científicos que investigan en la Región Antártica chilena.

Los objetivos específicos fueron conocer las condiciones materiales y sociales en que se desarrolla el trabajo científico antártico; explorar y describir el rol de las redes científicas locales y globales de científicos nacionales que operan en el Continente Antártico; explorar si los individuos y/o grupos tienen la capacidad de generar conocimiento científico.

---

3.- Se refiere a que la realidad existe de manera independiente a la mente humana, tesis ontológica del realismo filosófico. Esta visión del fenómeno en estudio fue aportada por el epistemólogo Edison Otero Bello, en un intercambio permanente de trabajo.

## MARCO TEÓRICO

Desde mediados de siglo pasado, se debaten en epistemología distintos temas: si el conocimiento científico ha progresado efectivamente; la relación entre observación y teoría y la existencia o no de un método científico; la importancia decisiva o irrelevante de los experimentos; si las variables intelectuales, lógicas o racionales son las únicas o las más decisivas intervinientes en el trabajo científico, excluyendo de este modo todo factor cultural, social o histórico; además del permanente debate entre internalismo y externalismo<sup>4</sup> o si el conocimiento científico tiene o no validez universal (Otero, 2011).

Como señala Otero (2011), una mirada principalmente descriptiva permite identificar quiénes son los que participan en este debate. Claramente, es posible apreciar cuatro grupos principales: en primer lugar, los filósofos de la ciencia; en segundo lugar, los historiadores de la ciencia; en tercer lugar, los sociólogos de la ciencia; y en cuarto lugar, a los propios científicos. Cada conglomerado busca desarrollar una explicación o interpretación pertinente de la ciencia.

Para Iranzo (1992), la Sociología de la Ciencia es una especialidad nucleada por su objeto, un objeto definido intuitivamente en términos de sentido común, porque no existe consenso sobre el significado

especializado que la demarque respecto de otras actividades o formas cognitivas. La Sociología de la Ciencia es el estudio de lo que hacen los científicos en el ejercicio de su rol profesional. Un científico se identifica como aquel actor a quien el conjunto de la sociedad acredita como miembro experto de la comunidad profesional involucrada en la producción del conocimiento más autorizado. Siguiendo, en general, la opinión acreditada de la elite de esa profesión, Iranzo (1992) indica, además, que la Sociología de la Ciencia carece de una tradición metodológica unitaria. Periódicamente, nuevas técnicas de análisis, importadas de otras áreas de la sociología, ocasionan pequeñas revoluciones domésticas que enriquecen con algún nuevo estilo los estudios sociales de la ciencia.

Como refiere González (1993), en la literatura sociológica generada en torno a la ciencia y el conocimiento científico están representadas todas las perspectivas teóricas y metodológicas de la teoría social actual. Los primeros análisis sociológicos de la ciencia llevados a cabo por Robert K. Merton la identificaron como una institución social con un ethos característico y sujeta a un análisis funcional. El papel jugado por Merton y su escuela en los primeros momentos de la investigación sociológica de la ciencia ha tenido una repercusión innegable en la disciplina (Blanco, 2002).

Desde la institucionalización de los estudios sociales de la ciencia, a mediados del siglo pasado, lide-

---

4.- El internalismo y el externalismo se oponen en cuanto a la importancia que atribuyen a las variables sociales, históricas y culturales. Considerando las versiones extremas de estas posiciones, mientras el internalismo cree poder prescindir de esas variables para comprender la actividad científica, el externalismo supone imposible la tarea de comprender la ciencia sin esas variables. Excluyendo las variables sociales, históricas y culturales, el internalismo extremo sostiene que la ciencia puede ser comprendida suficientemente por la operación de variables lógicas y racionales. Por su parte, el externalismo cree poder prescindir del todo de las variables cognitivas para explicar la ciencia y sus resultados en términos de variables sociales e históricas. En sus versiones menos extremas, tanto el externalismo como el internalismo reconocen, aunque en grados variables de importancia, tanto las categorías lógicas como las socio-históricas. El surgimiento del externalismo está asociado a la participación de la delegación soviética en el II Congreso de Historia de la Ciencia, celebrado en Londres, del 29 de junio al 4 de julio de 1931 (Pruna, 1985).

rados por Robert K. Merton, se pueden distinguir cuatro grandes tradiciones. Como señala Blanco (2002), en los años sesenta diversos investigadores sociales comenzaron a cuestionar la perspectiva mertoniana. Paralelamente, se desarrollan panorámicas teóricas alternativas centradas en el análisis de los contenidos cognitivos de la ciencia. En este cambio de marcha, junto con las críticas sociológicas a los planteamientos de Merton, la aparición en 1962 de la obra de Thomas Kuhn (*The Structure of Scientific Revolutions*) conmocionó no sólo a la propia filosofía de la ciencia, sino a la misma sociología de la ciencia. La descripción realizada por Kuhn de la ciencia, en contraste con la visión tradicional de los filósofos de la ciencia, abrió el camino a una nueva y más profunda apreciación de los procesos internos de la ciencia.

Diversos autores, como Mario Bunge<sup>5</sup> o Pierre Bourdieu, han clasificado estas tradiciones o tendencias y las han ordenado cronológicamente (Otero, 2011). Bourdieu, por ejemplo, distingue los primeros pasos de la sociología de la ciencia de Merton y sus seguidores; una segunda ola estaría compuesta por Thomas Kuhn<sup>6</sup> y Paul Feyerabend; el programa llamado “fuerte”<sup>7</sup>, en el que destacan David Bloor<sup>8</sup>, Harry Collins<sup>9</sup>, entre otros; y la corriente de los estudios de laboratorio<sup>10</sup>, en donde destacan Karin Knorr-Cetina y Steve Woolgar.

En el desarrollo de los estudios relacionados al conocimiento científico, un hito referencial y solemne es la publicación del libro “*The Structure of Scientific Revolutions*”, de Thomas S. Kuhn, en 1962 (Donovan et al., 1992; Salmon et al., 1992; Cole, 1992; Giere, 1999; Klee, 1999; Otero, 2000).

---

**5.-** Físico y filósofo de la ciencia argentino. Realizó estudios secundarios en el Colegio Nacional de Buenos Aires para luego doctorarse en Física y Matemáticas por la Universidad de La Plata. Estudió, además, Física Nuclear en el Observatorio Astronómico de Córdoba. Compaginó por entonces su dedicación a la ciencia con el interés por la filosofía, fundando la revista *Minerva*, en 1944. Fue profesor de Física (1956-1958) y de Filosofía (1957-1962) en la Universidad de Buenos Aires, y desde 1962 fue profesor de Filosofía en la McGill University de Montreal. En 1982 fue galardonado con el Premio Príncipe de Asturias de Humanidades.

**6.-** Thomas Samuel Kuhn (1922-1996) es tal vez el filósofo más influyente de la ciencia del siglo XX. Su libro de 1962, “*La estructura de las revoluciones científicas*”, es uno de los libros académicos más citados de todos los tiempos. Su contribución a la filosofía de la ciencia no solo marcó una ruptura con varias doctrinas positivistas claves, sino que también inauguró un nuevo estilo en la filosofía de la ciencia que lo llevó más cerca de la historia de la ciencia, con su relato de la evolución de la ciencia, en cuanto a que la ciencia goza de los períodos de crecimiento estables marcados por revoluciones revisionistas.

**7.-** Uno de los éxitos del Programa Fuerte fue haberse constituido en la bisagra necesaria entre la filosofía ortodoxa de la ciencia y los posteriores estudios sociales de la ciencia, permitiendo la apertura al estudio sociológico de la considerada caja negra de la ciencia (Blanco, 1994).

**8.-** David Bloor, director de la Science Studies Unit, formado en filosofía y matemáticas. Llevó a cabo investigaciones en Cambridge en filosofía de la ciencia. Con estudios en psicología, tiene un doctorado en psicología por la Universidad de Edimburgo. Ha escrito extensamente sobre el debate Kuhn-Popper, las funciones cognitivas de la metáfora y la sociología del conocimiento científico, como también acerca de la filosofía de Wittgenstein. Es autor de “*Knowledge and Social Imagery*” (Routledge, 1976, 2ª edición Chicago University Press, 1991), “*Wittgenstein: A Social Theory of Knowledge*” (Macmillan y Columbia, 1983), y co-autor (con Barry Barnes y John Henry) de “*Scientific Knowledge: A Sociological Analysis*” (Athlone y Chicago University Press, 1996).

**9.-** Harry Collins es profesor en School of Social Sciences, de la Cardiff University. Ha investigado acerca de la naturaleza del conocimiento científico, la comprensión pública de la ciencia, inteligencia artificial y la interacción entre humanos y máquinas. Cardiff University. En: <http://www.cf.ac.uk/socsci/contactsandpeople/academicstaff/C-D/professor-harry-collins-overview.html>

**10.-** El libro clásico y fundacional de los Estudios de Laboratorio es “*Laboratory Life*”, de Latour y Woolgar, obra iconoclasta que busca “penetrar en el misterio” del trabajo científico en el laboratorio.

De hecho, es posible indicar que existe un antes y un después de este hito. De acuerdo a lo que indica Otero, dicha afirmación implica elevar a Kuhn a la categoría de máximo pensador en epistemología.

Es importante considerar que la obra de Kuhn se inspira en el trabajo de Ludwink Fleck, vertido en su obra "Eutstchungund Enwicklungeinerwissenschaftlichen Tatsache. Einfunbrung un die Lebrevom Deukstilund Denkkollektiv" ("La génesis y el desarrollo de un hecho científico"). En el prólogo a su obra de 1962, Kuhn apunta que el libro de Fleck le había sugerido muchas de sus ideas y que el giro socio-cognoscitivo de sus estudios tenía su origen en la lectura de este autor.

Mario Bunge, por su parte, identifica tres tendencias: un período "pre Merton", básicamente inspirado por la sociología marxista; un "segundo período científico", que él identifica con Merton; y un tercer momento, que califica de "pos-mer-toniano", en el que caben el Programa Fuerte, los externalistas moderados —en otras palabras, la interpretación realista de Kuhn— y los externalistas radicales, entre los que es posible encontrar la interpretación relativista de Kuhn, la fenomenología, el constructivismo y la etnometodología de Bruno Latour<sup>11</sup> y Karin Knorr-Cetina.

Para Mario Bunge, en su texto *Sociología de la ciencia* (1995), la selección de las tesis y rasgos principales de cada una de las tendencias está imbuida de una concepción tradicional y no propiamente sociológica.

En cuanto a Bourdieu, lo nuevo de su recuento es su postura descriptiva, que nos muestra por qué y cómo él no adhirió a tales tendencias, así como su incomodidad con la sociología de la ciencia como especialidad sociológica, entre otras razones, debido a la paradoja de que la falta de competencia científica o extranjería de sus cultores haya servido para justificar una "ventajosa" distancia, cuando en realidad permitió justificar la incursión en la sociología de la ciencia en un creciente número de diletantes, en total acuerdo con Bunge.

Bourdieu reconoce el legado de Merton<sup>12</sup>, la utilidad instrumental de la ciencimetría y bibliometría. El propio Bourdieu reconoce haber usado esos procedimientos en su libro "Homo Academicus" (1988), para elaborar un índice de capital simbólico, junto a un cuerpo de conceptos relevantes. Su queja consiste en la omisión de explicaciones y a la forma en que se regulan los conflictos científicos, una especie de self-vindication que finalmente justifica las desigualdades científicas. Insiste Bordieu en que el reemplazo del concepto recognition (propio del reward system mertoniano) por el de capital simbólico no es solo una impostura intelectual, sino que apunta a desenmascarar al mundo científico como una comunidad que no se ha dotado de instituciones perfectamente justas y legítimas en cuanto a regulación.

El desarrollo científico está marcado por rupturas y la alternancia de períodos de ciencia "normal" y revoluciones, pero dada la impronta de la co-

**11.-** Ha sido profesor en el Centro de Sociología de la Innovación en la École Nationale Supérieure des Mines de París (desde 1982 a 2006). Ha sido, durante varios períodos, profesor visitante en la UCSD, en la London School of Economics y en el departamento de Historia de la Ciencia en Harvard University.

**12.-** Merton intenta dar respuesta a dos cuestiones básicas: la primera se referente a su origen histórico; la segunda aborda la distinción entre la ciencia y las demás instituciones culturales. La búsqueda de respuestas le llevó a adentrarse en tres líneas de investigación separadas: primero, trata el surgimiento de la ciencia moderna; luego, analiza la estructura normativa de la comunidad científica; en tercer lugar, aborda la distribución de recompensas que sancionan la conducta de sus miembros (Blanco M., 1994).

munidad científica, durkheimiana en su forma, sólo podemos representar el cambio desde una óptica internalista, que es justamente, a juicio de Bourdieu, el error de Kuhn. En vez de trasladar la lucha al escenario en que se enfrentan conservadores e innovadores, Bourdieu ubica al innovador como un agente al interior del campo que posee el capital acumulado —conoce la “tradición”— y solo la supera a condición de conservarla, pues de otro modo habría perdido la membresía al interior del campo (Bourdieu, 2003).

En cuanto al llamado Programa Fuerte<sup>13</sup>, este se funda en la idea de que la racionalidad, la objetividad y la verdad son normas socioculturales locales (Bourdieu, 2003).

Como indica González (1993), en el Programa Fuerte de Sociología del Conocimiento confluyeron dos grandes movimientos críticos originados en la década de los sesenta. El primero lo constituyen las discusiones sobre filosofía de la ciencia, llevadas a cabo tras las críticas al positivismo lógico, e impulsadas principalmente por las obras de filósofos como Quine, Sellars, Popper, Kuhn, Lakatos y Feyerabend. El segundo fue el cuestionamiento de la imagen funcionalista de la sociedad, elaborada por los sociólogos norteamericanos y especialmente por Talcott Parsons durante los años 40 y 50. Estos planteamientos fueron decreciendo en su dominio sobre la sociología hasta los años 70.

Tal vez Bourdieu olvida el caso trivial de que un descubrimiento tiene mayores posibilidades de ser reconocido si se realiza en una universidad conocida que en una desconocida. Además, constituye una visión, finalmente, individualista, que Bourdieu rechaza.

Durante los años setenta algunos sociólogos se alejaron del paradigma mertoniano a través de una lectura radical y crítica de Kuhn. Se trató efectivamente de una revolución, a pesar de que su parecido es mayor con la vivencia subjetiva de ese suceso político que con su reconstrucción histórica: el movimiento no tiene un líder, no hay un manifiesto de completo rechazo a lo anterior, ni masivos enfrentamientos entre insurgentes y resistencia, ni asalto a instituciones simbólicas, ni una gran transformación global tras el éxito. Hay, en cambio, reivindicaciones radicales de un nuevo orden, multitud de pequeñas facciones cuyo enfrentamiento solo da paso a la unidad ante la amenaza de un ataque exterior, pequeños choques puntuales que involucran a alguna figura prominente y la valoración de que cada logro es una gran victoria. La *revolución cognitiva* podría compararse mejor con la colonización a manos de un puñado de pioneros en un territorio ya ocupado por otra población, con respecto a la cual no han decidido previamente si intentar su exterminio, su expulsión, su segregación o establecer una convivencia pacífica. Su única meta clara es explotar recursos locales que los nativos ignoran o desprecian (Iranzo, 2002).

---

13.- El Programa Fuerte apareció como un programa preocupado por mostrar la inalienable y constitutiva dimensión social de la ciencia. Su atención se centró en la investigación histórica de la variabilidad teórica y la flexibilidad empírica de las tradiciones intelectuales. La etnografía de la ciencia reorientó el estudio hacia el análisis del trabajo interactivo de los científicos en el laboratorio. Esta tradición ha encontrado natural extender sus técnicas y su enfoque, dada la similitud de sus prácticas y asentamientos a la tecnología (Ramos, 1991).

Este efecto de empobrecimiento conduce a ratificar una visión empirista o inductivista, a la vez anticuada e ingenua, de la práctica de la investigación. Criticando a Knorr-Cetina, Bourdieu recuerda que la debilidad de esta escuela es que:

en lugar de entregarse a largas discusiones teórico-filosóficas con Habermas, Luhmann, no se le ocurra transmitir las informaciones propiamente sociológicas sobre los autores y sobre su laboratorio, que permitirían relacionar las estrategias retóricas utilizadas con la posición del laboratorio en el campo científico y con las disposiciones de los agentes implicados (Bourdieu, 2003, p. 46; en Otero, 2011).

Y aunque existan dos repertorios (laboratorio y revistas) o dos “retóricas”, la privada y la pública, entre los científicos, lo que Bourdieu afirma es que el carácter de la actividad científica es inseparablemente social y científica. Por lo tanto, hay que rechazar la intromisión furtiva de la afirmación que dice que la ciencia es solo una construcción simbólica y política lograda por estratagemas de alianzas y técnicas de persuasión.

Pero lo más relevante es el giro practicista del autor. Como en una figura de embudo desde lo general a lo específico, Bourdieu desplaza su interpretación de la sociología de la ciencia desde los orígenes mertonianos de *ethos* (esencialista), el paradigma o matriz disciplinaria de Kuhn (empirismo homogéneo), el anarquismo metodológico de Feyerabend (relativismo), la práctica interaccionista normativa de Bloor y Collins (pluralismo nominalista), la práctica de laboratorio de Knorr-Cetina y Woolgar (pluralismo representacional), hacia su propia visión de la actividad científica como práctica (pluralismo empírico).

Como refiere González (1993), los estudios sociales de la ciencia han contribuido a una visión más realista de la práctica científica lejos de la misticista búsqueda desinteresada de la verdad. El rechazo de la imagen positivista de la ciencia y la aceptación de la idea de que las teorías científicas están infradeterminadas por la experiencia y tienen un carácter convencional, permitió considerar a la ciencia como otro cuerpo de conocimiento social objeto de estudio por parte de la sociología del conocimiento, como las ideologías políticas o la religión (Halfpenny, 1991; en González, 1993). La sociología del conocimiento científico abrió nuevos campos de investigación, contribuyendo a la reciente consolidación de la especialidad de la sociología de la ciencia.

Es dable señalar que, en definitiva, tenemos diversas teorías sobre la ciencia que se hallan en disputa unas con otras. Es válido, por lo tanto, preguntarse cómo evaluar estas teorías, cómo determinar en algún momento la eventual superioridad de alguna de ellas. Se trata de una cuestión crucial, en la que se cruzan diversos niveles de problemas. Es posible indicar, por ejemplo, que es un hecho que las ideas de Kuhn sobre el progreso o el cambio en la ciencia han tenido un profundo impacto, pero no en las ciencias naturales, sino en las humanidades y las ciencias sociales.

Respecto de la producción académica y la elaboración de artículos científicos en revistas indexadas, es posible afirmar que son los científicos estadounidenses los responsables de la mayor proporción de publicaciones relacionadas con la Antártica durante todo el período del estudio consignado en el documento de investigación “The Structure and Development of Polar Research (1981–2007): a Publication-Based Approach” (Aksnes, 2007). No obstante, la participación de EE.UU. se redujo de 34% en 1981–1983 a 24% en 2005–2007. EE.UU. es

seguido por el Reino Unido, que también ha experimentado una disminución de su participación en la Antártica, disminuyendo la producción de papers del 17% al 11% de la producción mundial. Luego vienen Australia y Alemania, con proporciones de 8% y 7% respectivamente, en el último período 2005-2007.

El mismo informe indica que algunos países han incrementado su participación en la producción científica en la Antártica durante los períodos indicados (Italia, España, China, Argentina), mientras que otros han visto el desarrollo inverso (Japón, Nueva Zelanda, Rusia, Polonia).

Cabe señalar, sin embargo, que aunque parte de las publicaciones de ciertos países puede haber disminuido en términos relativos, la producción en términos del número de documentos aumentó.

El análisis que realiza Aksnes (2007), revela que la producción científica mundial de publicaciones sobre investigación polar se ha incrementado significativamente durante el período 1981-2007, y el número de publicaciones ha ido creciendo a un ritmo relativamente constante. Aproximadamente 3500 artículos fueron publicados entre 2005 y 2006. La cifra correspondiente a 1991 fue de 1700 publicaciones; para 1981, 900.

Con los años el interés en la ciencia antártica ha aumentado, como es evidente por el creciente número de países ratificados y centros de investigación. Asimismo, durante el período en estudio, la productividad ha aumentado considerablemente en los artículos científicos que implican

colaboración entre investigadores (Dastidar y Ramachandran, 2008).

En cuanto a las Publicaciones WOS (ex-ISI) Generadas por Entidades Regionales, la Región de Magallanes presenta entre 1990 y 2005 un total de 145 publicaciones ISI (un 0,35% del total nacional), y de ese total 94 publicaciones se registraron en el período más reciente de 2000 a 2005 (0,43% del total nacional).

## METODOLOGÍA

Dada la perspectiva epistemológica de corte realista, y a partir de la aplicación del enfoque metodológico propuesto por la Grounded Theory (Glasser y Strauss, 1967; Strauss y Corbin, 1990), con la cual se abordó esta investigación, se exploró el fenómeno de producción científica desde el punto de vista de la Sociología de la Ciencia, intentando poner en evidencia las condiciones sociales de producción del conocimiento científico para el caso de grupos de investigadores que trabajan en la Región Antártica chilena.

El diseño de esta investigación es de carácter emergente. Se utilizó un diseño flexible que emerge en la medida que se han recopilado los datos y ha sido examinada la producción discursiva de los sujetos. Uno de los elementos relevantes fue la exploración de capacidades grupales e individuales para generar conocimiento, versus la acción individual. Para ello se utilizó el aporte del investigador K. Brad Wray<sup>14</sup>.

---

14.- K. Brad Wray es profesor en el Department of Philosophy, University of New York, Oswego. Su investigación está orientada en la filosofía de la ciencia y filosofía de las ciencias sociales.

### **Tipo de diseño**

La investigación realizada es de tipo emergente. Dada la revisión bibliográfica realizada, fue posible constatar la carencia de investigación en el ámbito del objeto de estudio planteado. Este ámbito no ha sido abordado internacionalmente, ni tampoco a nivel país.

### **Sujetos de la investigación**

Los sujetos de la investigación corresponden a científicos e investigadores chilenos que figuran en el directorio de investigadores principales, según reporte 2011, del Programa Nacional de Ciencia Antártica (PROCIEN), quienes realizaron efectivamente investigación antártica.

### **Diseño muestral**

Se utilizó una estrategia gradual de muestreo, basada en lo que Glaser y Strauss (1967) definen como muestreo teórico. Esto es, las decisiones respecto de la selección del tamaño de la muestra y las características para la selección de los sujetos se van tomando en el mismo proceso de recolección e interpretación de los datos cualitativos. Respecto del tamaño muestral, se siguió el criterio de saturación teórica, lo que se consiguió a partir de la entrevista número 7<sup>15</sup> (de hecho, se realizaron 7 entrevistas a científicos).

### **Técnica de producción de la información**

Como herramienta de recolección de información se diseñaron entrevistas en profundidad, no estructuradas, con el propósito de interpretar la

subjetividad del individuo en estudio. Además, se buscó alcanzar niveles adecuados de validez y confiabilidad mediante la triangulación de datos.

Las entrevistas fueron realizadas en los laboratorios y centros de trabajo de los propios entrevistados. Solo en un caso la entrevista se realizó en un lugar público. Las entrevistas tuvieron una duración promedio de 39 minutos, para lo cual se utilizó un diseño no estructurado. Posteriormente se realizó el análisis de cada entrevista, utilizando como apoyo el software ATLAS t.i. v7<sup>16</sup>.

### **Análisis de la información**

Para el análisis de los datos se utilizó la teoría fundamentada, basada en el Método Comparativo Constante. Para la interpretación del material producido por las entrevistas, se ordenó la información a través de cuatro familias de códigos (27 códigos), las que fue posible interpretar y relacionar. Para el procesamiento de la información se empleó como apoyo el software ATLAS.t.i v7.

### **Calidad de los datos**

Para asegurar la validez y confiabilidad se utilizó una triangulación de datos, forma de asegurar un análisis exhaustivo y reflexivo que mejora la calidad de un estudio. Los datos fueron triangulados solo por fuente (los diferentes grupos de investigación e investigadores).

---

15.- Este criterio fue propuesto por Glaser y Strauss para determinar cuándo el investigador debe detener el muestreo.

16.- Se utilizó la versión de demostración de ATLAS t.i., la cual fue descargada con autorización de la empresa proveedora.

## RESULTADOS

Producto del análisis de la información, se han ordenado los resultados obtenidos de acuerdo a las siguientes categorías y subcategorías. En cada una de ellas se integra la información obtenida de las distintas entrevistas, como también es posible integrar elementos teóricos y contextuales del material bibliográfico. En cada punto se incorpora, además, la red de categorías utilizada, producida con la aplicación ATLAS t.i. v.7., como también comentarios referidos a cada punto.

CATEGORÍAS	SUBCATEGORÍAS
Región Antártica	Pertenencia Expedición Medioambiente Zona extrema Vínculo Soberanía INACH
Ciencia antártica	Trabajo individual versus grupal Redes de trabajo Congreso internacional Cooperación internacional INACH Laboratorios en terreno SCAR
Investigación científica	Laboratorio de investigación Publicaciones e índices de impacto Colaboración Recursos Logísticos Financiamiento
Profesión de investigador	Competencia Confidencialidad Iniciativa Apoyo Especialidad Especificidad Estatus social Satisfacción
Red de investigadores	Red Tecnológica Recursos Soporte Actualización Apoyo Laboratorio en terreno Trabajo individual/grupal

Fuente: Elaboración propia



## CATEGORÍA: REGIÓN ANTÁRTICA CHILENA

En este punto queda descrita la relevancia que tiene para los investigadores la región propiamente tal. Chile, en virtud de su posición geográfica, los derechos que le confiere la firma de tratados y convenios y su voluntad política, es un país antártico con clara proyección hacia el sur, los océanos australes y la Antártica. Son estas características del territorio las que impresionan en cuanto al sentido de pertenencia que logran los investigadores respecto de la zona. Las condiciones especiales del territorio, las zonas costeras y el fondo marino son un laboratorio en terreno con las condiciones ideales para el trabajo de exploración científica.

Como indica uno de los entrevistados:

Ha desarrollado sus investigaciones en el área de la oceanografía biológica y ecología marina, principalmente en los ecosistemas marinos de la Patagonia Chilena y Antártica. Sus estudios se han desarrollado en torno a describir patrones espaciales de la diversidad marina y el funcionamiento de los ecosistemas bentónicos mediante el uso de modelos empíricos de productividad secundaria y dinámica poblacional. En los últimos ha realizado investigación básica en áreas de la ecología relacionada con los espectros de tamaños como indicadores de estructura y funcionamiento de las comunidades de macrobentónicas marinas (entrevistado nro. 7).

Otro aspecto relevante es la condición de zona extrema, lo que tiene implicancias a nivel jurídico, en cuanto a leyes emitidas por el Estado de Chile para la facilitación y desarrollo de esta zona, además de las dificultades propias del trabajo científico en lo que respecta a las condiciones logísticas, necesarias

para todo tipo de exposición. Como indica uno de los entrevistados: “realizar mi trabajo en una zona extrema es una gran oportunidad, pocos tienen la posibilidad, el privilegio de investigar en esta zona, lo que hace doblemente atractivo y difícil cualquier emprendimiento en la zona” (entrevistado nro.6).

Los tratados internacionales se transforman en el marco regulatorio del trabajo antártico, y es lo que determina, además, la configuración de poderes que año tras año se consolidan en las llamadas “expediciones” de países o agrupaciones científicas. Como indica uno de los entrevistados:

Ha participado en diversos cruceros de investigación nacionales e internacionales, con grupos multidisciplinarios de otros países (SONNE 2001, LAMPOS 2002, INSPIRE 2010, CAMBIO 2011) y tiene experiencia en investigación por más de cinco años en los ecosistemas de fiordos y canales en la Patagonia Chile en el marco de proyectos FONDECYT, CORFO Innova y FIC en la región de Aysén y Magallanes (entrevistado 6).

El Instituto Antártico Chileno (INACH) es un organismo técnico dependiente del Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, que se rige por el Estatuto Orgánico aprobado por el DFL 82, publicado en el Diario Oficial del 19 de marzo de 1979. El INACH es responsable de cumplir con la Política Antártica Nacional, incentivando el desarrollo de la investigación científica, tecnológica y de innovación en la Antártica, siguiendo cánones internacionales, garantizando la participación efectiva en el Sistema del Tratado Antártico y Foros Internacionales relacionados, potenciando el fortalecimiento de Punta Arenas como puerta de entrada al Continente Blanco, promoviendo la realización de acciones y actividades de divulgación y valoración del conocimiento antártico en la comunidad nacional y asesorando al Ministerio de

Relaciones Exteriores en materias antárticas. Es, además, el responsable de coordinar, planificar y ejecutar las actividades científicas y tecnológicas en la Antártica junto con apoyar la labor del Comité Nacional de Investigaciones Científicas Antárticas (CNIA). Sin lugar a dudas ha sido el organismo mencionado por todos los entrevistados. Como indica uno de los investigadores: “contamos con el apoyo logístico del INACH, no tuvimos ningún tipo de problemas, encuentras mucha ayuda” (entrevistado nro.1).

La soberanía no es una dimensión explícita del discurso en los investigadores. Como indica uno de los entrevistados:

Conocí a un grupo de personas que trabajan en esto. Lo que hice me costó tanto hacerlo. Es muy complicado. Allá no hay nada, tienes tantos puntos que resolver. Es un desafío súper grande. Hay un tema social, de infraestructura, de clima, medio político. El que vayas para allá y te digan “no, esto no es chileno, el territorio es de todos” y tú respondas “no, es chileno”. Si tienes un ruso al lado y se quiere poner al lado tuyo, nadie le puede decir nada. Las normativas que hay allá son mucho más restrictivas, sobre todo con el medio ambiente (entrevistado nro. 3).

Los distintos investigadores generan un vínculo que va más allá de la realización de un trabajo específico: “quedar vinculado a eso como un desafío personal es súper interesante. Si se pudiera desarrollar la infraestructura que yo diseñé, mejor todavía, porque es un desafío personal” (entrevistado nro. 3).

Otro investigador indica que “he podido hacer algo distinto, diferente, siento que nadie había investigado antes el tema de la levadura en la Zona

Antártica, he sido el primero, lo que genera una satisfacción especial y vinculación con la zona” (entrevistado 2).

## CATEGORÍA: CIENCIA ANTÁRTICA

De acuerdo a la información proporcionada por los entrevistados, en un comienzo el trabajo de investigación se presenta de manera individual, alejado de grupos de investigación, como una actividad independiente, de esfuerzo individual.

En la medida en que el investigador va accediendo a realizar sus primeras investigaciones, adquiere mayor relevancia y acceso a programas financiados por distintos organismos gubernamentales, lo que conlleva un mayor nivel de pertenencia a la zona y financiamiento para las investigaciones que pudiere liderar.

Como expresa uno de los entrevistados:

En un comienzo sabía muy poco respecto de cómo participar en los proyectos, qué pedir. Por ejemplo, nos dimos cuenta posteriormente de que podíamos solicitar determinados trayectos para realizar nuestra investigación. Simplemente nos embarcamos y fuimos tomando muestras de acuerdo a la ruta del buque de expedición. También tuvimos dificultad con la ropa que utilizamos y otros temas logísticos que podríamos haber evitado si hubiésemos estado mejor informados (entrevistado nro. 4).

Otro entrevistado señala que: “es un trabajo personal, en forma puntual he necesitado la participación de un investigador externo, pero de manera puntual” (entrevistado nro. 6).

Pareciera que la dinámica de la comunidad científica de investigadores antárticos, da cuenta de falencias en la capacidad de generar grupos de trabajo y generar redes de intercambio.

La totalidad de los entrevistados se refiere a dificultades al momento de buscar colaboración o de crear grupos de trabajo. Uno de los entrevistados indica que

Dado el tipo de investigación que realizo, es difícil pensar en una red de colaboración, ya que el otro representa mi competencia, por tanto resulta difícil en este nivel intercambiar información. Se trabaja en forma aislada, con un equipo de dos o tres personas contactadas personalmente (entrevistado nro. 4).

Otro de los entrevistados refiere que:

Creo que es una dinámica que se da en Chile. Todos resguardan mucho su trabajo, lo toman con mucho celo. Nosotros siempre hemos querido colaborar, pero investigadores externos no están interesados en generar grupos de trabajo. Tuve la suerte de asistir a un congreso en EE.UU. y tuve la suerte de relacionarme con investigadores quienes estaban muy interesados en generar grupos y equipos de trabajo. Son más asequibles a diferencia de los investigadores chilenos que son más egoístas” (entrevistado nro. 2).

Respecto de la dimensión “financiamiento”, todos los investigadores entrevistados concuerdan en la dificultad de conseguir recursos, lo que los diferencia sustancialmente de sus pares extranjeros. Uno de los entrevistados señala que:

En general, considerando la misma área de investigación, no he observado diferencias en términos

de formación. De hecho, he entablado discusiones científicas con diversos colegas de USA (Chet Racocinski), Alemania (Tom Brey), Nueva Zelanda (Rebecca J. McLeod) y Polonia (Maria Włodarska-Kowalczyk). Sin embargo, la diferencia principal es que los investigadores con quien he tratado tienen niveles de financiamiento mucho mayores a través de concursos, y en algunos casos cuentan con financiamiento directo sin concursos aportados por su institución (i.e. AWI)(entrevistado nro. 7).

La mayoría concuerda en que el financiamiento inicial se logra mediante la participación en concursos para la ejecución de postgrados. En etapa secundaria surge la opción de participar en proyectos financiados a nivel gubernamental. Como indica uno de los entrevistados:

En general, he contado con algunos recursos a través de la adjudicación de proyectos en concursos regulares de la INACH, pero estos no están a la altura ni en términos de montos ni de administración. En particular, existe una muy alta dificultad en las rendiciones económicas de los proyectos del INACH en comparación con el Programa FONDECYT (entrevistado nro. 7).

Todos los entrevistados concuerdan en la importancia de la publicación científica en revistas indexadas. La participación en una publicación o paper, como suelen llamarse, otorga mayor probabilidad de acceder a concursos de financiamiento y reconocimiento entre sus pares de la comunidad científica.

Uno de los entrevistados indica que:

Dado el contexto chileno, es fundamental para el desarrollo de la ciencia en Chile la adjudicación de proyectos FONDECYT, los cuales otorgan al investigador un alto estatus dentro

del concierto científico chileno, aunque en el extranjero no tiene gran importancia dado el mayor monto que los proyectos extranjeros manejan (entrevistado nro. 7).

## **CATEGORÍA: PROFESIÓN DEL INVESTIGADOR**

Existe bastante consenso entre los entrevistados respecto de que el trabajo de investigación conlleva competencia con otros investigadores, por lo cual la posibilidad de colaborar abiertamente con otros grupos de investigación es bastante limitada, especialmente en aquellas áreas de investigación en que sus resultados pueden ser abordados por la empresa privada. La confidencialidad en el trabajo se torna una especie de secretismo. La totalidad de los investigadores entrevistados refiere un alto nivel de satisfacción en su trabajo, satisfacción que no está dada necesariamente por un estatus social de amplios recursos, en un medio laboral nacional bastante competitivo. Es un nivel de satisfacción y estímulo en cuanto al logro académico de realizar actividades poco comunes, con cierto halo de elitismo.

## **CATEGORÍA: RED DE INVESTIGADORES**

Solo en un caso encontramos una mayor pertenencia a redes de investigadores, nacionales o internacionales. Los investigadores refieren la inexistencia de redes de investigadores de las cuales formar parte, refiriendo en la mayoría de los casos un trabajo más de tipo individual. Uno de los entrevistados indica que: "Por otra parte, clave es la colaboración con otros colegas de otras instituciones, puesto que las investigacio-

nes tienden a ser más complejas dado que consideran otras disciplinas de investigación (i.e., química de sedimentos, química orgánica, oceanografía física, etc.)" (Entrevistado nro. 7).

El punto clave está dado por el nivel de complejidad de la investigación, lo que necesariamente implica el requerimiento de especialistas de áreas distintas a la del investigador principal. Este nivel de complejidad obliga a generar una red de trabajo con otros investigadores.

## **CONCLUSIONES**

El continente antártico es una especie de continente-laboratorio regido por una serie de tratados y protocolos entre los distintos países que buscan tener presencia en la zona, muchas veces a cientos de kilómetros de distancia. En este sentido, Chile es un país privilegiado dada su cercanía y características de puerta de entrada al continente.

El trabajo consideró revisión de material bibliográfico, entrevistas en profundidad y además se pudo realizar un primer acercamiento a la zona Austral de Chile, específicamente a la Región de Magallanes y la Antártica chilena, donde fue posible observar especialmente los antecedentes referidos a la complejidad de la zona austral, recorriendo 908 millas náuticas entre islas, fiordos y ventisqueros, así como también conocer las instalaciones del Instituto Antártico Chileno, centro neurálgico de la actividad antártica.

Un segundo nivel de complejidad comprendió el estudio de la Sociología de la Ciencia y Sociología del Conocimiento Científico, eje vertebral de esta investigación. Visiones epistémicas muchas veces contrapuestas, junto a un sinnúmero de

teóricos, hacen del estudio en sociología de la ciencia una empresa al menos titánica.

Un tercer nivel de dificultad tuvo que ver con acceder a investigadores y científicos que tuvieran experiencia en terreno en la zona Antártica. Como indicó uno de los entrevistados: “encontrar un científico que haya estado en la Antártica es encontrar una aguja en un pajar; somos muy pocos” (entrevistado 2). La mayoría de los investigadores se encuentran dispersos en al menos cuatro regiones del país.

Una de las limitaciones está dada por la necesidad de crear y fortalecer redes de colaboración científica, situación que contrasta con la percepción que tienen los investigadores del propio trabajo científico. Dado los altos niveles de competitividad en torno a la escasez de fondos concursables, existe un desinterés expresado en las distintas entrevistas en el trabajo colaborativo y de redes. No solo estas son escasas, existe además un desinterés en conformarlas dados los niveles de competitividad de algunas especialidades.

Uno de los elementos significativos es la percepción de algunos investigadores respecto de que el trabajo de investigación es individual, en consideración a su propia experiencia y vivencia. Como fue indicado, la dinámica de la comunidad científica de investigadores antárticos da cuenta de falencias en la capacidad de generar grupos de trabajo y redes de intercambio, situación que puede ser corroborada por distintos estudios a nivel regional.

Los investigadores antárticos chilenos pueden estar en el nivel de solidaridad mecánica, a diferencia de sus pares a nivel internacional. Lo anterior se refleja, por ejemplo, en la capacidad de conformar redes de trabajo y, principalmente,

en las creencias respecto del trabajo científico, como también en la similitud de sus percepciones. Resulta interesante destacar que a mayor complejidad del tipo de investigación, mayor requerimiento de conformación de redes de trabajo y colaboración, lo que implica necesariamente dejar atrás el trabajo individual para conformar grupos de investigación.

Si el conocimiento científico depende de la organización social de la investigación científica, la tarea que tienen el conjunto de actores con interés en el desarrollo antártico es ardua, sobre todo dadas las condiciones en que se encuentra el desarrollo de la investigación científica chilena en la región.

La falta de autonomía que es preciso verificar está dada principalmente por lo complejo de hacer ciencia en condiciones extremas. Los investigadores antárticos requieren de condiciones especiales para enfrentar la adversidad del clima y la supervivencia en un área en que la habitabilidad se hace difícil, solo posible mediante el trabajo mancomunado con funcionarios de distintos países que se encuentran permanentemente viviendo en refugios o villas especialmente acondicionadas para la vida humana. Sin esta plataforma logística, el trabajo científico es de difícil realización, lo que hace aún más difícil la posibilidad de que un investigador tenga pleno acceso a esta zona.

Lo anterior provoca, en palabras de Bourdieu (2003), altos niveles de heteronomía que afectan directamente la práctica científica. Los recursos, al menos en Chile, provienen casi totalmente de instituciones estatales o de corporaciones sin fines de lucro.

A diferencia del planteamiento anterior, el capital científico se ve aumentado en aquellos investigadores que lograron pasar la barrera de las necesidades de recursos y logística, tan necesarios para enfrentar la Antártica.

De acuerdo a lo analizado, un científico aumenta su capital una vez que logra pisar terreno antártico, generando en sus propios pares una suerte de admiración por el trabajo realizado.

Si deseamos aumentar el desarrollo de tipo científico en el continente antártico chileno, deberíamos poner el acento en los factores que afectan o limitan este desarrollo. Sin lugar a dudas el interés científico en la Antártica determinará que esta sea considerada solo un continente-laboratorio, para transformarse en un centro que genere conocimientos significativos para el futuro de nuestras sociedades.

## BIBLIOGRAFÍA

**AKSNES, D.** (2009). The structure and development of polar research (1981–2007): A publication-based approach. *Arctic, Antarctic, and Alpine Research*, 41(2), doi: 10.1657/1938-4246-41.2.155

**ALVARGONZÁLEZ, D.** (2011). Multidisciplinarity, interdisciplinary, transdisciplinarity, and the sciences. *International Studies in the Philosophy of Science*, 25(4), pp. 387-403, doi:10.1080/02698595.2011.623366

**ARENAS, F.** et al. (2005). *El espacio geográfico magallánico: antecedentes acerca de su estructura y funcionamiento*. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.

**BABER, Z.** (1992). *Sociology of scientific knowledge*. Springer Netherlands, doi:10.1007/BF00993464.

**BUNGE, M.** (1983). *La investigación científica*. Barcelona. Ariel editores.

**BUNGE, M.** (1993). *Sociología de la ciencia*. Buenos Aires. Editorial siglo XXI.

**BUNGE, M.** (1999). *Las ciencias sociales en discusión*. Buenos Aires. Editorial Sudamericana.

**BOURDIEU, P.** (2003). *El oficio de científico*. Ciencia de la ciencia y reflexividad. Barcelona . Anagrama

**BOURDIEU, P.** (1988). *Homo Academicus*. Cambridge: Cambridge Polity Press.

**BLANCO, J. R.** (2002). *Una aproximación a las relaciones entre ciencia y sociedad: El PROGRAMA FUERTE en la sociología del conocimiento científico*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología.

**BRAD WRAY, K.** (2006). *Scientific authorship in the age of collaborative research*. *Studies in History and Philosophy of Science Part A*, 37(3), pp. 505-514, doi:10.1016/j.shpsa.2005.07.011

**CANNAVÒ, L.** (1997). *Sociological models of scientific knowledge*. *International Sociology*, 12(4), 475-496, doi: 10.1177/026858097012004006

**CANOBRA M., M.** (2006). *Informe ejecutivo Consultoría para el Estudio e Identificación de Cluster exportadores regionales Pro Chile XII región*. Punta Arenas, Chile: Cardiff University. En: <http://www.cf.ac.uk/socsi/contactsandpeople/academicstaff/C-D/professor-harry-collinsover-view.html>

**COLE, S.** (1992). *Making science. Between nature and society*. Harvard University Press. London: England.

**CHRISTOPHER, G. y BRYANT, A.** (1975). *Kuhn, paradigms and sociology*. The British Journal of Sociology, 26(3), pp. 354-359.

**CIDEZE** (2006). *Comité interministerial para el desarrollo de zonas extremas y especiales*. Santiago de Chile.

**CRANE, D.** (1980). An exploratory study of kuhnian paradigms in theoretical high energy physics. *Social Studies of Science*, 10(1), pp. 23-54.

**DASTIDAR, P. y RAMACHANDRAN, S.** (2008). *Intellectual structure of antarctic science: A 25-years analysis*. Akadémiai Kiadó, co-published with Springer Science+Business Media B.V., Formerly Kluwer Academic Publishers B.V., doi: 10.1007/s11192-007-1947-x

**DEAN, K.** et al. (2008). Data in antarctic science and politics. *Social Studies of Science*, 38(4), pp. 571-604, doi:10.1177/0306312708090693

**DOEL, R. E.** (2003). Constituting the postwar earth sciences. *Social Studies of Science*, 33(5), pp. 635-666, doi:10.1177/0306312703335002

**DUDENEY, J., WALTON, D.** (2012). Leadership in politics and science within the antarctic treaty. *Polar Research*, 31(0).

**FLECK, L.** (1986). *La génesis y el desarrollo de un hecho científico: introducción a la teoría del estilo de pensamiento y del colectivo de pensamiento* (primera ed.). España, Madrid: Alianza Editorial.

**GLASER, B. G., STRAUSS, A. L.** (1967). *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. New York: Aldine Publishing Company.

**GÓMEZ G., M.** (2005). *Geopolítica Sudamericana y la Antártica ¿Confrontación o cooperación?* Las Salinas, Viña del Mar: Revista de Marina.

**GONZÁLEZ DE LA FE, T.** (1993). Ciencia, conocimiento científico y sociología (reflexiones sobre el estado actual de la sociología del conocimiento científico). *Revista Internacional De Sociología*, 3(4), pp. 7-37.

**HAACK, S.** (2008). In Edison Otero (Ed.), *Ciencia, sociedad y cultura. Ensayos escogidos* (primera ed.). Santiago de Chile: Universidad Diego Portales.

**HALFPENNY EN GONZÁLEZ DE LA FE, T.** (1993). Ciencia, conocimiento científico y sociología. (reflexiones sobre el estado actual de la sociología del conocimiento científico). *Revista Internacional De Sociología*, 3(4), 7-37.

**IRANZO, J. M.** (1992). *El giro sociológico en la teoría de la ciencia: Una revolución en marcha* (Tesis doctoral). Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

**JUTTA, S.** (2008). Doing science, writing science. *Philosophy of Science*, 75(3), pp. 323-343.

**KUHN, T.** (1971). *La Estructura de las Revoluciones Científicas*. México: Fondo Cultura Económica.

**LINDEMANN, G.** (2011). *On Latour's social theory and theory of society, and his contribution to saving the world*. Springer Netherlands, doi: 10.1007/s10746-011-9178-9

**MARCUM, J. A.** (2001). Constructing a scientific paper: Howell's prothrombin laboratory notebook and paper. *International Studies in the Philosophy of Science*, 15(3), pp. 293-310, doi: 10.1080/02698590120080226

**MÁRQUEZ R., E. G.** (2010). La condición jurídica del Ártico y la Antártica: un asunto pendiente en la agenda jurídico-política de las relaciones internacionales contemporáneas. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, 107(0), pp. 39-65.

**MATSUMOTO, M.** (2005). The uncertain but crucial relationship between a 'New energy' technology and global environmental problems. *Social Studies of Science*, 35(4), pp. 623-651, doi: 10.1177/0306312705052107

**MULKAY, M.** (1974). Conceptual displacement and migration in science: a prefatory paper. *Social Studies of Science*, 4(3), pp. 205-234, doi: 10.1177/030631277400400301

**O'REILLY, J., ORESKES, N. y OPPENHEIMER, M.** (2012). The rapid disintegration of projections: the west antarctic ice sheet and the intergovernmental panel on climate change. *Social Studies of Science*, 0, pp. 709-731, doi:10.1177/0306312712448130

**OTERO, E.** (2000) *Ensayos de epistemología* (primera ed.). Santiago de Chile: Bravo Allende.

**OTERO, E.** (2011). *Epistemología y sociología de la ciencia: estado actual*. Unpublished manuscript.

**PINCH, T.** (1993). Generations of SSK. *Social Studies of Science*, 23(2), pp. 363-373.

**RODRÍGUEZ M., P. y PUIG M., M.** (2007). *Chile y sus intereses en la Antártica: opciones políticas y de seguridad frente a la escasez de recursos hídricos*. Santiago de Chile: ANEPE.

**RONALD N., G.** (2002). Discussion note: distributed cognition in epistemic cultures. *Philosophy of Science*, 69(4), pp. 637-644.

**SANTIS A., H.** (1993). La región de Magallanes y de la Antártica chilena: puerta Austral de Chile. *Revista chilena de geopolítica*, 9(1), pp. 17-32.

**SCHRADER, A.** (2010). Responding to pfiesteriapiscicida (the fish killer). *Social Studies of Science*, 40(2), pp. 275-306, doi: 10.1177/0306312709344902

**SEREMI MINVU XII REGIÓN.** (2007). *Plan regional de desarrollo urbano. Región de Magallanes y la Antártica chilena*. Memoria explicativa. Nro. 2990/PRDU). XII Región.

**SLEZAK, P.** (1994). *Sociology of scientific knowledge and science education part 2: laboratory life under the microscope*. Springer Netherlands, doi: 10.1007/BFO0488451

**SLEZAK, P.** (1994). *Sociology of scientific knowledge and science education part 2: laboratory life under the microscope*. Springer Netherlands, doi: 10.1007/BFO0488451

**STRAUSS, A. y CORBIN, J.** (1990). *Basics of Qualitative Research: Grounded Theory, Procedures and Techniques*. Newbury Park, Ca: Sage Publications.

**THE UNIVERSITY OF CHICAGO.** (2012). Sociology: faculty profile karinknorr-cetina. En: [http://sociology.uchicago.edu/people/faculty/knorr\\_cetina.shtml](http://sociology.uchicago.edu/people/faculty/knorr_cetina.shtml)

**UNIVERSITY OF EDINBURGH.** (2012). *Staff profiles: David bloor*. En: [http://www.sps.ed.ac.uk/staff/science\\_technology\\_and\\_innovation\\_studies/bloor\\_david](http://www.sps.ed.ac.uk/staff/science_technology_and_innovation_studies/bloor_david)

**URBINA P., J.** (2009). *El tratado del Antártico, posición de Chile como país puente*. UNISCI Discussion Papers, N° 21. En: <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-72507/UNISCI%20DP%2021%20-%20URBINA.pdf>

**URBINA P., J.** (2009). La institucionalidad antártica chilena como un sistema antártico nacional. *Diplomacia*, 121(0), pp. 27-36.

**WALLACE, W. L.** (1995). Why sociology doesn't make progress. *Sociological Forum*, 10(2), pp. 313-318.

**WORRALL, J. L. y MORRIS, R. G.** (2011). Inmate custody levels and prison rule violations. *The Prison Journal*, 91(2), pp. 131-157, doi: 10.1177/0032885511404380

**WRAY, K. B.** (2001). *Collective belief and acceptance*. Springer Netherlands, doi: 10.1023/A:1013148515033

**WRAY, K. B.** (2003). Is science really a young man's game? *Social Studies of Science*, 33(1), pp. 137-149, doi:10.1177/0306

## **INSTRUCCIONES A LOS COLABORADORES**

### **I. Acerca del envío de los artículos para publicar en la Revista de Estudios Políticos y Estratégicos UTEM**

1. Los trabajos que deseen publicarse en la Revista de Estudios Políticos y Estratégicos, deberán enviarse a su Editora Paola Aceituno O., vía correo electrónico al email, [paola.aceituno@utem.cl](mailto:paola.aceituno@utem.cl), con copia a la coordinadora de proyectos Isabel Illaui; [politicaspUBLICAS@utem.cl](mailto:politicaspUBLICAS@utem.cl). No existe costo alguno para los colaboradores e interesados en publicar en la revista ya sea por el procesamiento de artículos o el envío de los mismos.

2. El texto deberá tener sus páginas numeradas, e incluir una biografía resumida de cada autor(es) incluyendo grados académicos, cargos, y señalar su dirección de correo electrónico.

3. Los trabajos pueden tener una extensión máxima de 25 páginas, incluyendo tablas, gráficos, figuras, etc. y deben conservar el color del artículo. El tipo de letra es Times New Roman, el tamaño de letra es 11 a espacio y medio.

4. Se deberá anteponer al artículo, su título y un resumen del mismo con no más de 150 palabras y 5 palabras claves en español (de preferencia en inglés, aunque no es excluyente).

5. Los títulos y subtítulos del artículo deberán ser claros y relacionados con los contenidos del mismo y sin subrayados.

6. Los trabajos enviados para su publicación deben ser inéditos y el autor debe comprometerse a no someterlo simultáneamente a la consideración de otras publicaciones periódicas.

7. El editor informará si el trabajo presentado cumple o no con la línea editorial de la Revista.

### **II. EVALUACIONES.**

1. Si el artículo es acogido por el Editor, se designará a los pares que lo evaluarán, sobre la base de una doble lectura anónima. La temática que aborda el manuscrito, será evaluado según los siguientes criterios:

- Respecto al tema: originalidad, claridad del planteamiento, interés científico.
- Rigor académico: postulado de una idea central, fundamentación en un cuerpo teórico, correcta estructuración, entre otros.
- Aporte al conocimiento: contribución a nuevos saberes, críticas, análisis, proposiciones.
- Aspectos formales: correcta presentación del manuscrito de acuerdo a las normativas editoriales de la revista.

La pauta de evaluación puede ser revisada en <http://revistaepe.blogutem.cl/normas/>

2. Los evaluador(es) decidirán si un trabajo cumple o no con los criterios generales mencionados en el punto anterior, e informarán (en caso de existir) observaciones para el mejoramiento del manuscrito final.

3. El Editor informará al autor sobre la decisión de publicar o rechazar el artículo, entregando las observaciones en caso necesario para la preparación definitiva.

4. Los autores cuyos artículos hayan sido aceptados y publicados, ceden los derechos a la Revista de Estudios Políticos y Estratégicos, pudiendo volver a publicar o citar su trabajo, siempre y cuando indiquen la referencia de su publicación original.

5. Aquellos autores cuyos artículos sean publicados recibirán tres ejemplares de la respectiva Revista.

### III. NORMAS BIBLIOGRAFICAS Y CITAS

Los artículos deben ser redactados según las normas del Manual de Estilo de Publicaciones de la American Psychological Association. (APA).\*

**Orden Bibliográfico:** La lista se ordena alfabéticamente por el apellido del autor.

**Notas al pie de página:** Las notas al pie de página irán numeradas consecutivas.

\* Desde el segundo semestre del 2015 la revista cambiara a este sistema de citación.



## Facultad de Administración y Economía UTEM

### **A través del Programa de Estudio de Políticas Públicas imparte:**

- Magíster en Ciencia Política
- Magíster en Políticas Públicas y Seguridad Ciudadana
- Magíster en Gestión y Promoción en Desarrollo Local

#### **Más información en:**

[www.pepputem.cl](http://www.pepputem.cl)  
[politicaspUBLICAS@utem.cl](mailto:politicaspUBLICAS@utem.cl)  
(56-2) 27877942

### **A través de la Escuela de Administración imparte las siguientes carreras:**

- Ingeniería en Administración Agroindustrial
  - Administración Pública
- Técnico de Nivel Superior en Gestión Pública,  
Mención Gestión Municipal

#### **Más información en:**

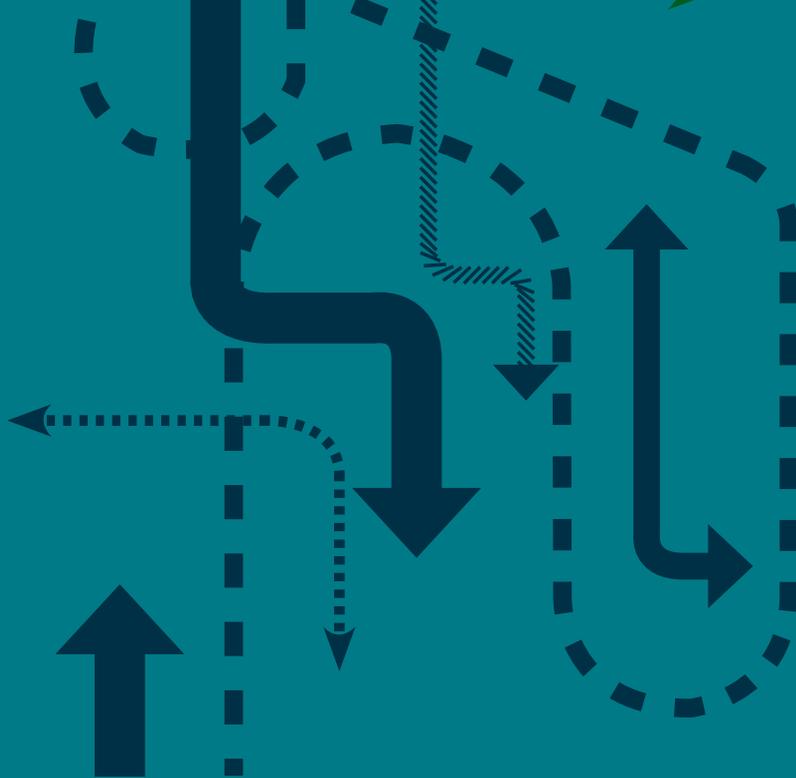
[www.escadministracion.blogutem.cl](http://www.escadministracion.blogutem.cl)  
[escuela.administracion@utem.cl](mailto:escuela.administracion@utem.cl)  
(56-2) 27877929



UTEM

UNIVERSIDAD  
TECNOLÓGICA  
METROPOLITANA

*del Estado de Chile*



UNIVERSIDAD  
TECNOLÓGICA  
METROPOLITANA  
*del Estado de Chile*



EDICIONES UNIVERSIDAD  
TECNOLÓGICA METROPOLITANA

VERSIÓN IMPRESA: ISSN 0719-3653  
VERSIÓN EN LÍNEA: ISSN 0719-3688