



UNIVERSIDAD
TECNOLÓGICA
METROPOLITANA
del Estado de Chile

ISSN: 0719-3653
Vol. 6 / Nº 1
Primer semestre 2018

REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

PROGRAMA DE ESTUDIO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Visita nuestro sitio web





UNIVERSIDAD
TECNOLÓGICA
METROPOLITANA
del Estado de Chile

ISSN : 0719-3653

Vol. 6 / Nº 1

Primer semestre 2018

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 6, Nº 1, primer semestre 2018

COMITÉ EDITORIAL

Director: Dr. Leonardo Gatica V.

Editora: Mg. Paola Aceituno O.

Comité Editorial:

Nacional

- Dr. Roberto Contreras M.
Facultad de Administración y Economía
Universidad Tecnológica Metropolitana, Chile.
- Dr. Hugo Inostroza S.
Miembro Honorario, Fundador, Chile.
- Dr. Arturo Vallejos R.
Universidad de la Frontera, Chile.
- Dr. Christopher Martínez N.
Departamento de Sociología y Ciencia Política
Universidad Católica de Temuco, Chile.
- Mg. Violeta Montero B.
Departamento de Administración Pública y
Ciencia Política
Universidad de Concepción, Chile.
- Mg. Paz Milet G.
Instituto de Estudios Internacionales
Universidad de Chile, Chile.
- Dr. Christopher Martínez N.
Departamento de Sociología y Ciencia Política
Universidad Católica de Temuco, Chile.

Internacional

- Dr. Carlos Gutiérrez-Hita
Facultad de Ciencias Económicas y Empresaria-
les, Universidad de Alicante, España.

- Mg. Juan Pablo Romero R.
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Universidad Autónoma de México, México.
- Dr. Daniel Cravacuore L.
Institute for Public Management and Communi-
ty Service, Florida International University, USA
Unidad de Gobiernos Locales, Universidad Na-
cional de Quilmes, Argentina.
- Dr. Francisco Mojica S.
Universidad de Externado, Colombia.
- Dr. Gustavo Blutman
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Comité Asesor Científico:

- DEA. Mariela Ferrada
Universidad Tecnológica Metropolitana, Chile
- Guillermo Toro
Universidad Tecnológica Metropolitana, Chile
- Julio Santillan Aldana
Universidad de Brasilia, Brasil

COMITÉ TÉCNICO:

Coordinación editorial

- Nicole Fuentes
- Cristián Jiménez
Ediciones UTEM

Revisores 2017

- Marco Bustos Gutiérrez
Universidad Católica de Temuco, Chile
- Roberto Contreras Marín
Universidad Tecnológica Metropolitana, Chile
- Regina Díaz Toloza
Universidad Bernardo O'Higgins, Chile
- Cristian Garay Vera
Universidad de Santiago de Chile, Chile
- Carlos Gutiérrez H.
Universidad de Alicante, España
- Roberto Lagos Flores
Amuch/Universidad Católica, Chile
- Bernabé Malacalza
Universidad Nacional de Quilmes, Argentina
- Christopher A. Martínez Nourdin
Universidad Católica de Temuco, Chile

- Juan E. Mendoza Pinto
Universidad de Concepción, Chile
- Paz Milet García
Universidad de Chile, Chile
- Francisco Mojica Santoque
Universidad Externado de Colombia
- Violeta Montero Barriga
Universidad de Concepción, Chile
- Marcelo Muñoz
Universidad Tecnológica Metropolitana, Chile
- María Laura Pagani
Universidad Nacional de la Plata, Argentina
- Andrés Pisani
Universidad de Rosario, Argentina
- María L. Quintero Rizzuto
Universidad de Los Andes, Venezuela
- Jarumy Rosas Arellano
Universidad de Guadalajara, México
- Jorge Sabattin Ortega
Universidad de Santiago, Chile
- Fernando Salamanca Osorio
Universidad de Chile
- Arturo Vallejos R.
Universidad de la Frontera, Chile
- Mónica Vargas A.
Universidad Católica, Chile
- Alexis Vásquez Fuentes
Universidad de Chile
- Javier Vitale
Universidad Nacional de Cuyo, Argentina

Corrección de estilo

- Gonzalo López
 - Erick Pezoa
 - Siujen Chiang
- Ediciones UTEM

Coordinador de diseño, web y difusión

- Fabian Flores
- Vicerrectoría de Transferencia Tecnológica y Extensión, UTEM

Diseño y diagramación

- Nathaly Pizarro
- Vicerrectoría de Transferencia Tecnológica y Extensión, UTEM

En esta edición colaboró como ayudante de editor Belén de Ullacia S., estudiante de la carrera de Bibliotecología, UTEM.

INFORMACIONES

Revista de Estudios Políticos y Estratégicos
Programa de Estudio de Políticas Públicas
Universidad Tecnológica Metropolitana

revistaepe.utem.cl
pepputem.blogutem.cl
www.utem.cl

Dirección: Dr. Hernán Alessandri n°722,
Providencia, Santiago, Chile
Código Postal: 7500998
Teléfono: (56-2) 27877995

Distribución impresa y digital

Si tiene interés en adquirir la publicación comuníquese a:
sec.pepp@utem.cl
editorial@utem.cl

Contacto

Correo electrónico:
paola.aceituno@utem.cl
politicaspUBLICAS@utem.cl

Teléfono: (56-2) 27822995

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

Impresión: Imprex
Santiago de Chile, junio de 2018.

Políticas Editoriales

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

La revista EPE, creada en el año 2013, es una publicación arbitrada por pares, de carácter semestral (junio, diciembre) en formato impreso y electrónico.

Idioma de la Publicación

La revista EPE es una publicación en idioma español, abierta a evaluar y/o publicar artículos en idioma inglés.

Política de acceso a los contenidos

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

Objetivos y Alcance

La revista EPE, tiene como objetivo la difusión de trabajos multidisciplinarios e interdisciplinarios de autores nacionales o extranjeros, desde la perspectiva de las ciencias sociales, con la finalidad de generar debate y contribuir en el análisis, renovación, investigación, planteamientos teóricos y empíricos, proposición u observación de fenómenos sociales, económicos, culturales o epistemológicos, con especial énfasis en trabajos que puedan incidir en la Política Pública, la administración del Estado y su reflexión, tanto a nivel nacional como internacional.

La revista es sucesora de la Revista Cuadernos de Estudios Políticos y Estratégicos que se publicó entre los años 2003 – 2007.

La Revista EPE publica a partir del año 2013, trabajos de académicos e investigadores cuyo objetivo sea potenciar los diferentes enfoques disciplinarios, en relación a fenómenos, problemáticas, revisión,

proposición, análisis o interpretación asociados a la gobernanza, el Estado, el territorio, la sociedad, la economía, los cambios culturales y el avance de la ciencia, entre otros. El trabajo multidisciplinar e interdisciplinar es considerado por el comité editorial, como una línea de trabajo a fomentar y una tarea fundamental que colabora con modernizar el paradigma unidisciplinar, frente a la complejidad del mundo.

Nuestra publicación, reconoce el esfuerzo constante que significa el proceso de creación, por ello, entregamos acompañamiento en las diferentes etapas al autor. Este acompañamiento se traduce y divide en 3 grandes etapas que están ampliamente especificadas en la sección normas: la primera, etapa se refiere a la revisión por parte de Editor. La segunda, relativa a la revisión de pares, y la tercera consiste en la revisión de estilo y gramática inglesa. En este proceso, los autores deben tener presente que en conjunto con la revisión para la admisión de trabajos implica la posible detección de coincidencias en los textos, por olvidos de citación de referencias, coincidencias recurrentes de micro-contextos del texto o de un plagio o copia literal. En caso de detectarse, se revisará a través de su Comité Editorial y tomará consulta al Consejo Asesor Editorial.

Envío de manuscritos

La revista se encuentra abierta al envío de ensayos, reseñas o crónicas, que serán evaluadas -según su pertinencia- por el Editor y publicadas en una sección o apartado de nuestra revista.

Los trabajos para evaluación se reciben todo el año, pero el editor anunciará por medios electrónicos, los cierres que corresponde a cada semestre.

Los trabajos enviados a la Revista EPE deben ceñirse a las normas que aparecen como Instrucciones a los Autores y las citas bibliográficas deben ser redactadas según las normas de la American Psychological Association (APA). <http://normasapa.com/>

La revista se reserva el derecho de hacer modificaciones de forma al texto original.

Los autores deberán incluir una Declaración de responsabilidad de autoría y de Potenciales conflictos de Intereses.

Identificación de autor

Se solicita a los candidatos a publicar, la presentación del identificador de autor ORCID (Open Researcher and Contribution) <https://orcid.org/> ORCID es un identificador compuesto por 16 dígitos, construido sobre la norma ISO 27729:2012, que permite a los investigadores disponer de un código de autor permanente e inequívoco que distingue con precisión tanto su producción como su labor científica.

Cesión de derechos de autor

Los autores deberán incluir y firmar la adhesión a la política de acceso abierto, bajo el principio de disponibilidad gratuita a los productos de investigación para el público general. Además autorizar a la Revista de Estudios Políticos y Estratégicos (EPE) la edición, publicación, impresión, reproducción, distribución, difusión y almacenamiento de la Obra en todo el mundo y todos los medios y formatos. Descargar modelo desde sitio web.

Cobro por recepción de manuscritos

La revista exime a los autores del cobro por el proceso de revisión, edición y publicación de los manuscritos.

Acerca de posibles conflictos de interés o de ética

La revista, ante un eventual conflicto de interés o de ética, lo resolverá a través de su Comité Editorial en conjunto con el Consejo Asesor Editorial. La revista EPE tomará en consideración, en todos los casos en que se requiera por la complejidad de la materia a resolver, las recomendaciones y buenas prácticas del Committee on Publication Ethics (COPE).

Disponible en: <http://publicationethics.org/>

Indexación en bases de datos

La Revista de Estudios Políticos y Estratégicos (EPE) se encuentra presente en diferentes índices y repositorios, entre ellos: Emerging Sources Citation Index (ESCI, Estados Unidos), ERIH PLUS (European Science Foundation, Noruega); DOAJ (Directory of Open Access Journals); Latindex-Directorio (Sistema Regional de Información para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal. UNAM, México); Actualidad Iberoamericana (CIT, Centro de Información Tecnológica, La Serena, Chile); Dialnet (Universidad de la Rioja, España); MIAR (Matriz de información para la identificación y el análisis de revistas, Universidad de Barcelona, España); CLASE (Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades. UNAM, México); Political Science Complete (EBSCO Information Services, Estados Unidos); SHERPA/RoMEO (OA: Repertorio acceso abierto) y Ulrich's Periodicals Directory (Globals Serials Directory, ProQuest, Estados Unidos).

Actualmente se encuentra en proceso de evaluación en: RedALyC (Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal. UAEM, México); Scopus (Social Sciences & Humanities Index); SciELO-Chile (Scientific Electronic Library Online) y ProQuest (Estados Unidos).

Editorial Policy

Revista de Estudios Políticos y Estratégicos (EPE) is an academic publishing of the Program of Public policies attached to the Faculty of Administration and Economy at Universidad Tecnológica Metropolitana (UTEM).

The journal, created in 2013, is a publication reviewed by peers. It is published twice a year (June and December) in print and electronic format.

Publication Language

The journal is published in Spanish and it is open to the possibility of evaluating and/or publishing articles in English.

Content Access Policy

The journal has an open access policy, based on the principle of free availability to the research products for the general public.

Objectives and Scope

The objective of the journal is the dissemination of multidisciplinary and interdisciplinary research carried out by national or foreign writers from the social sciences viewpoint. The purpose of this publication is to generate debate and contribute to the analysis, renovation, research, theoretical and empirical approaches, proposition or observation of social, economic, cultural or epistemological phenomena, with a special emphasis on articles that can have an influence on Public Policy, the administration of the State and its consideration in a national and international level.

This journal is the successor of *Revista Cuadernos de Estudios Políticos y Estratégicos* published from 2003 to 2007.

Since 2013 the Journal has published researchers' papers aimed at strengthening the different disciplinary approaches related to problematic

phenomena, review, proposition, analysis or interpretation associated to governance, the State, territory, society, economy, cultural change and science development, among others. The editorial committee considers multidisciplinary and interdisciplinary work as a fundamental guideline and task that contributes to modernizing the non-cross-disciplinary paradigm in a complex world.

Our publication recognises the constant effort involved in the process of creation and, therefore, supports the writer in the different stages of development of their work. This support is divided into three important stages: the first involves the revision on the part of the editor; the second is the peer correction; and the third consists on the revision of English style and grammar. In this process the writers must detect text coincidences, which occur due to the oversight of citing references, repeated coincidences of micro-contexts of the texts or plagiarism or verbatim copying. In case these coincidences are detected, the paper will be checked by the Editorial Committee and will consult with the Editorial Advisory Board.

Submission of manuscripts

The journal is open to the reception of essays, reviews or chronicles, which will be evaluated by the Editor and published in a section of our journal. The articles for evaluation are received all year round, but the editor will notify by electronic media the closures for each semester.

The articles sent to the Journal must abide to the rules stated in the Instructions to the Writers and bibliographic references must follow the guidelines of the American Psychological Association (APA).

<http://normasapa.com/>

The journal reserves the right to modify the form of the original text.

The authors must include a Declaration of Authorship responsibility and Potential Conflict of Interests.

Download form from the journal's website

Author Identification

Candidates to publish are requested to present the ORCID (Open Researcher and Contribution) author identifier. <https://orcid.org/>

ORCID is an identifier composed of 16 digits, based on the ISO 27729:2012 standard that allows researchers to have a permanent and unequivocal author's code that distinguishes with precision his production and scientific work.

Copyright transfer

Authors must include and sign the acceptance to open Access policy, based on the principle of free availability to research products by the general public. They must also authorize *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos (EPE)* the edition, publishing, printing, duplication, distribution, dissemination and storage of the work all around the world and in all media and formats.

Manuscripts reception fee

The Journal exempts authors of the fees for the revision, edition and publishing process of the manuscript.

Provisions for possible conflicts of interest and ethics

Concerning a possible conflict of interest or ethics, the Journal will resolve it through its Editorial Committee together with the Editorial Advisory Board. In cases of higher complexity, the Journal will consider the recommendations and good practices of the Committee on Publication Ethics (COPE). <http://publicationethics.org/>

Indexation of data bases

Revista de Estudios Políticos y Estratégicos (EPE) is present in different indexes and repositories, among them: Emerging Sources Citation Index

(ESCI, USA), ERIH PLUS (European Science Foundation, Noruega); DOAJ (Directory of Open Access Journals); Latindex-Directorio (Sistema Regional de Información para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal. UNAM, Mexico); Actualidad Iberoamericana (CIT, Centro de Información Tecnológica, La Serena, Chile); Dialnet (Universidad de la Rioja, Spain); MIAR (Matriz de información para la identificación y el análisis de revistas, Universidad de Barcelona, Spain); CLASE (Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades. UNAM, Mexico); Political Science Complete (EBSCO Information Services, USA); SHERPA/RoMEO (OA: Repertorio acceso abierto) and Ulrich's Periodicals Directory (Globals Serials Directory, ProQuest, USA).

Currently the journal is in the process of evaluation in the data bases of: RedALyC (Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal. UAEM, Mexico); Scopus (Social Sciences & Humanities Index); SciELO-Chile (Scientific Electronic Library Online) and ProQuest (USA).

Tabla de Contenidos

Ph. D. Hugo Omar Inostroza Sáez
Miembro del Comité Editorial

EDITORIAL
POLÍTICA Y ESTRATEGIA

10-12

autor
Baal Delupi

CONSIDERACIONES DEL ETHOS PARA
UN ANÁLISIS DEL DISCURSO POLÍTICO:
EL CASO CARTA ABIERTA

14-30

autoras
Paula Verónica Schuff
Leticia González

LA VINCULACIÓN ENTRE LOS ESTUDIOS
PROSPECTIVOS Y EL PROCESO DE
ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.
APRENDIZAJES DEL EJERCICIO CNIA-INTA

32-48

autoras
Violeta Montero Barriga
Alejandra Vera González
Gisela Opazo Salas

NODO XXI Y CEP: ESTRATEGIAS Y RECURSOS
UTILIZADOS EN EL DEBATE PÚBLICO SOBRE
EDUCACIÓN EN CHILE, 2013-2016

50-72

autor
Santiago C. Leiras

¿DEMOCRACIA DELEGATIVA?
LA EXPERIENCIA DE CAMBIEMOS
EN ARGENTINA (2015-2017)

74-94

autora
Elena C. Díaz Galán

LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES
COMO SUJETOS DEL DERECHO
INTERNACIONAL. ALGUNAS REFLEXIONES
SOBRE LOS ORÍGENES

96-116

autora
Angélica Cuéllar Vázquez

REFORMS IN CRIMINAL MATTER IN LATIN
AMERICA: A SOCIOLOGICAL APPROACH
THE OPPORTUNITY OF CITIZEN SCRUTINY
IN THE WAY OF IMPARTING JUSTICE

118-142

autora
Yeney Acea Valdés

LA CORTE SUPREMA DE
LOS ESTADOS UNIDOS.
FUNCIONAMIENTO Y PROTAGONISMO
EN LA CONFORMACIÓN DE POLÍTICAS
PÚBLICAS. ¿FICCIÓN O REALIDAD?

144-156

ESPECIAL

PASADO, PRESENTE Y FUTURO DEL SECTOR AGROALIMENTARIO
A 50 AÑOS DE LA REFORMA AGRARIA EN CHILE.
UNA MIRADA PROSPECTIVA LATINOAMERICANA

159-196

orador
Jacques Chonchol

EXTRACTOS DEL
CONVERSATORIO REALIZADO
el día 24 de noviembre de 2017

160-166

orador
Rafael Moreno Rojas

EXTRACTOS DEL
CONVERSATORIO REALIZADO
el día 24 de noviembre de 2017

168-174

orador
Carlos Furche Guajardo

DISCURSO PRONUNCIADO
el 16 de noviembre del 2017.

176-186

autores
Tatiana Lena Aguilar Torrico
Silvina Papagno
Roberto Mariano
Javier Vitale
Paola Aceituno O.

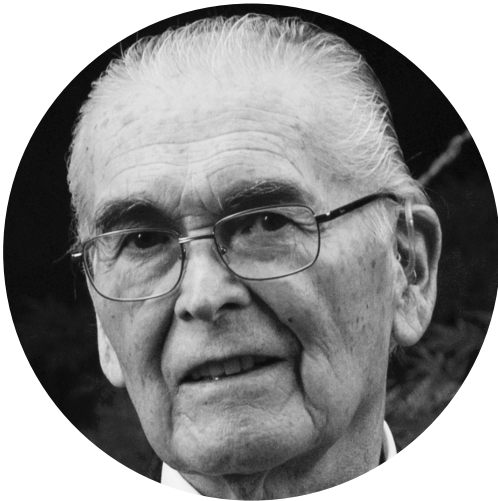
HACIA UNA PROSPECTIVA
LATINOAMERICANA:
UN ABORDAJE DESDE LO AGRÍCOLA
Y LO ALIMENTARIO

188-196

Comentario de Libro por:
Patricio Leyton Alvarado

CHILE Y DARWIN: LA RESPUESTA AL
EVOLUCIONISMO DESDE 1869
POR GUILLERMO LATORRE
Y ZENOBIO SALDIVIA M.

198-201



Ph. D. Hugo Omar Inostroza Sáez

Miembro del Comité Editorial.

Fundador de la Revista de Estudios Políticos y Estratégicos

EDITORIAL

POLÍTICA Y ESTRATEGIA

Las grandes transformaciones políticas y sociales aparecen vinculadas, sin gran error de demostración, con los desarrollos culturales, científico-tecnológico, económico y político, que apuntan a características de una sociedad cambiante, que hace del conocimiento teórico un impulso acelerado preponderante de procesos intelectuales que contribuyen a la investigación de las ideas para nuevos dispositivos y funciones organizacionales.

Lo anterior ha significado poner frente a frente asuntos de aciertos y errores, sustentados por las contradicciones sostenidas como expectativas únicas de desarrollo histórico, evidenciados por nuevas definiciones basadas en la evolución, la casualidad repentina, la revolución silenciosa y relaciones causales, como grandes asuntos observados predictivos, especialmente hoy en la relación científico-tecnológica y sus efectos en aspectos conceptuales, que han permitido profundizar en espacios desconocidos del conocimiento.

En un acercamiento premeditado de hoy, se pueden advertir cambios en los sistemas políticos, simbólicos, ritualísticos, valóricos, metodológicos, decisionales y analíticos, todos ellos bajo condiciones de abstracción y explicación cibernética en los últimos ochenta años, advirtiendo que, en el caso de la política, su tarea es acelerar la innovación en los mismos, como también las estrategias y el aprendizaje organizativo.

Fundamentales problemas temáticos de la política encajan o son afectados por esos cambios, entre los cuales se pueden mencionar: 1) el funcionamiento comparado de sistemas políticos; 2) estabilidad de los mismos; 3) comportamiento de sus instituciones en la toma de decisiones integradas; 4) los procesos críticos que se enfrentan y su verificación; 5) la importancia de sus dispositivos y mecanismos compensatorios y estratégicos para superar las crisis sociales y físicas de variada naturaleza; 6) la importancia valórica de los postulados de gobierno, considerando equilibrios en la vida ciudadana (ideologismos y doctrinas; imposición de mayorías, representatividad y otras condiciones); 7) la información, la comunicación y la inteligencia; 8) el prestigio del poder y la coherencia de un sistema; 9) el conflicto, la transacción y la negociación política; 10) la intervención premeditada de actores internos y externos para infiltrar, destruir y cambiar la mentalidad, memoria y objetivos de los sistemas políticos; 11) la planificación estratégica en la política; 12) fortalezas y debilidades de los sistemas políticos; 13) cambios, deterioro político y gobiernos, 14) redes de información y mentalidad estratégica.

Lo recién indicado puede constituir un manejo multiplicador de productos políticos, muchos de los cuales ofrecen la perspectiva de ser investigados por la aplicación de metodologías bajo una dirección organizacional ejecutivo-estratégica bien concebida, para proyectarlos en escenarios de futuro sin distancias definidas. Sin olvidar ni descartar que la política como disciplina reconoce y mantiene un pasado del cual no puede escapar fácilmente, es conveniente recalcar que la productividad del cambio social y de la naturaleza desafían y exigen métodos cualitativos y cuantitativos, sobre los cuales no existe todavía un pronunciamiento definitivo.

Lo citado obliga a pensar y reiterar que la cultura genera valores, normas y creencias que le permiten mantener su vitalidad en los comportamientos y acciones organizativas del ser humano, los cuales se estructuran con elementos diferenciados entre sí, pero cuya tendencia, hasta ahora, es a integrarse para un equilibrio de sustentabilidad no permanente en el transcurrir del tiempo.

Lo que precede a la cultura es la explicación de ciertos fenómenos socioculturales con la cual, de acuerdo con ciertos principios de validez aceptados, sostienen las relaciones existentes con otros de condición semejante y así buscar explicaciones de un mismo fenómeno aplicando disciplinas distintas.

Respecto de lo anterior, vincular la política con otros ámbitos del conocimiento, cuya relevancia radica en la cualidad de la especialización, significa necesariamente fragmentar objetos mayores en partes menores cuya autonomía sirve para encontrar explicaciones de más complejidad en las más pequeñas. De alguna manera, la teoría política ha encontrado un campo de explicaciones sobre una temática ampliada en su esfera. Pero la misma, en muchos aspectos, se ve interrumpida por teorías que debieran complementarla, como ocurre especialmente con la teoría organizacional, la misma que puede darle mayor consistencia a la institucionalidad, robusteciendo la importante opinión de los clásicos, desclasificados permanentemente de aquellos del alto y bajo medioevo y, después, de los que idean una institucionalidad más comprensiva todavía, existente y ejemplarizadora.

Por otra parte, las teorías sociales presentan algunos avances cuantitativos importantes en sus grandes temas, los que inciden en la cualidad de

otros, despertando en ellas muchas inquietudes por el avance de las ciencias materiales y de su universalidad, cada vez mayor. Lo mismo ocurre con la filosofía social, que avanza en ambos sentidos, teniendo una aceptación de la que algunos *no pensantes* quieren escapar con deliberación ignorante de la racionalidad.

La evidencia encontrada en las funciones políticas, restringida al comportamiento del sistema político (por ejemplo, formas de gobierno y regímenes), aparece muy disminuida por la inexistencia de procesos planificados de formulación estratégica no integrados a otras disciplinas. Por lo mismo, las investigaciones científica, teórica y operacional, parecen obstaculizadas en la política, entre otros, por procesos de búsqueda y costos de sus proyectos, la ausencia de alternativas, la lentitud de su retroalimentación, la elusiva presencia y decisión de los gobiernos, el temor a la alteración de la cultura y a los dispositivos y turbulencias del poder existentes.

En una síntesis forzada de las ideas expuestas, se puede sostener que el posicionamiento de la teoría política debe ser compartido con la teoría organizacional para entender una nueva institucionalidad y las correcciones que puedan efectuarse, el retorno de una filosofía social y las teorías sociales renovadas a un velocidad impactante, sin perjuicio del alcance a que están llegando, por su lado, las teorías duras del conocimiento, de las cuales la política no puede prescindir ni tampoco explicarse los hechos y fenómenos de lo que hoy se entiende por la globalización planetaria y la internalización, sin

excluir de todo esto a la comprensión adelantada del significado de la cultura y de la civilización y el comportamiento humano, todos los cuales no solo rebotan en ella, sino que además impactan y alteran sus resultados.

CONSIDERACIONES DEL *ETHOS* PARA UN ANÁLISIS DEL DISCURSO POLÍTICO: EL CASO CARTA ABIERTA

*Ethos considerations for an analysis of political discourse: the
Open Letter case*

autor
Baal Delupi¹

RESUMEN

En los últimos tiempos los estudios del discurso han aportado herramientas significativas a las ciencias sociales y humanas, sobre todo para pensar una renovación teórica y metodológica. Dentro de este contexto, este trabajo tiene por objetivo analizar de qué manera la categoría *ethos* permite una aproximación al análisis del discurso político en nuestras sociedades contemporáneas. Este concepto de la Grecia antigua sigue siendo importante para ver la "imagen de sí" que se configura en los discursos (Dagatti, 2015). Presentaremos, en primer lugar, un recorrido por las consideraciones más importantes acerca del *ethos* y luego trabajaremos con algunos resultados de una investigación en curso: la configuración del sujeto intelectual en los procesos socio-políticos: el caso del colectivo autodenominado Carta Abierta (2009-2015), en Argentina. Por último, utilizaremos algunas categorías de Eliseo Verón (1981-87) para enriquecer el análisis propuesto.

PALABRAS CLAVE: intelectuales, discursos, *ethos*, Carta Abierta, política.

ABSTRACT

In recent times, discourse studies have contributed significant tools to the social and human sciences, especially to think about a theoretical and methodological renewal. Within this context, this work aims to analyze how the *ethos* category allows an approach to the analysis of political discourse in our contemporary societies. This concept of ancient Greece is still important to see the "self-image" that is configured in the discourses (Dagatti, 2015). We will present, first, a tour of the most important considerations about the *ethos* and, then, we will work with some results of an ongoing investigation: the configuration of the intellectual subject in socio-political processes: the case of the self-denominated collective (2009-2015) in Argentina. Finally, we will use some categories of Eliseo Verón (1981-87) to enrich the proposed analysis.

KEY WORDS: intellectuals, speeches, *ethos*, Open Letter, politics.

1.- Periodista y Licenciado en Comunicación Social por la Universidad Católica de Santiago del Estero, Argentina. Es doctorando en semiótica por el Centro de Estudios Avanzados (CEA) de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Es becario doctoral de SECyT (Secretaría de Ciencia y Tecnología de la UNC) e integra el equipo de investigación Discurso Social. Lo visible y lo enunciable. Correo electrónico: delupibaa@gmail.com. Código ORCID: 0000-0001-7697-3325.

Artículo recibido el 31 de marzo y aceptado el 04 de junio de 2018.

1. INTRODUCCIÓN

El análisis del discurso político tiene un vasto recorrido en distintas escuelas de pensamiento. Desde la retórica clásica hasta nuestros días, los intentos por comprender el discurso político y sus problemáticas han sido esfuerzos de grandes pensadores. Sin embargo, lejos de estar clausurado, este tema adquiere gran relevancia en nuestros días. ¿Por qué es importante pensar en el análisis del discurso político? Este permite explicar, en alguna de sus dimensiones constitutivas, el funcionamiento de un sistema político –cualquiera sea su origen–, su institucionalidad y su eficacia gubernamental (Dagatti, 2012).

Desde nuestra perspectiva, y retomando aquí las propuestas de Patrick Charaudeau (2006), Eliseo Verón (1987) y Elvira Arnoux (2008), los discursos políticos involucran procesos de identificación donde se ponen en juego prácticas e imaginarios sociales de una comunidad.

El objetivo de este trabajo es poder mostrar, por un lado, la potencia de la categoría *ethos* para pensar la discursividad política en nuestras sociedades contemporáneas y, por el otro, de qué manera puede ser operativa en el análisis. Para realizar dicho fin, emplearemos la reactualización que hace Maingueneau de esta noción clásica. Asimismo, para el análisis del corpus propuesto, también utilizaremos las categorías analíticas de Eliseo Verón: los tipos de destinatarios, los componentes y su concepción de condiciones de producción. Esto nos permitirá, junto con la categoría *ethos*, observar de qué manera se configura el intelectual como sujeto en su producción discursiva.

2. ETHOS

A continuación mencionaremos algunos de los autores que han trabajado con la noción de *ethos*, cuyos análisis contribuyen a la reflexión de este trabajo.

El término *ethos* aparece descrito en la *Retórica* clásica de Aristóteles, cuando este señala la existencia de tres tipos de modos de persuasión: el *logos*, el *pathos* y el *ethos*. Mientras el *logos* se asocia a la razón, el *pathos* y el *ethos* son conceptos que hacen referencia a disposiciones –emotivas– del auditorio; el *ethos*, en la retórica clásica, tiene un carácter ético-moral (Montero, 2012). Como bien lo reseña Mariano Dagatti (2012, p. 66), este concepto hace alusión a la “imagen de sí que construye el locutor en su discurso para ejercer influencia sobre el alocutario”. Aristóteles considera al *ethos* clave en el discurso persuasivo, para él “se persuade por medio del *ethos* cuando se pronuncia el discurso de tal manera que haga al orador digno de ser creído” (Vitale, 2013, p. 9).

La Escuela Francesa de Análisis del Discurso² recupera la idea de *ethos* anclado en las de Dominique Maingueneau, vinculadas con los planteos de Oswald Ducrot. Este lingüista francés diferencia “el *ethos* discursivo, la imagen del orador construida por el propio discurso, del *ethos* prediscursivo, las representaciones del orador que posee el auditorio antes de que este tome la palabra” (Vitale, 2013, p. 9). Asimismo, algunos autores, como Maingueneau, Amossy, entre otros, han reformulado esta idea clásica de *ethos*. El primero le agrega a este término retórico una definición que también toma en cuenta

2.- Esta escuela tuvo sus inicios en la década de 1960. Las inquietudes de esta corriente tienen su génesis en el estudio de la palabra política dentro del orden del discurso. Sus autores empleaban una metodología que combinaba la lingüística estructural con una teoría de la ideología marxista-lacaniana (Dagatti, 2012). Pêcheux es considerado el principal referente de esta corriente.

la presencia de una voz y cuerpo, más allá del rol/ estatuto de locutor. Maingueneau postula, en sus “Términos clave del análisis del discurso”, que “todo discurso, oral o escrito, supone un *ethos*: implica cierta representación del cuerpo de su garante, del enunciador que asume su responsabilidad” (2009). Entonces, particularmente en el discurso político, la efectividad del orador depende de la imagen que este construye de sí. Aristóteles postula que el arte de persuadir es encontrar lo que el público quiere escuchar por más que sea improbable: aquí es importante pensar lo “verosímil”. Los *ethe* son aquellos atributos que el orador muestra, con el objetivo de generar confianza en el auditorio. A través de ese pacto de confianza, el orador puede postular “siganme”, “créanme”, etc. (Dagatti, 2012).

Por su parte, Lopes Piris (2005) trabaja esta noción separando el *ethos* retórico y el *ethos* discursivo. Procede, en un primer momento, retomando las ideas principales de la retórica de Aristóteles, pasando por relecturas de Ekkehard Egg, Barthes, Declercq, Ducrot, Fiorin, entre otros. En un segundo momento, retoma las conceptualizaciones de Maingueneau y el modo en que este adapta esa idea antigua a los estudios del discurso.

Como ya mencionamos, desde los estudios retóricos y argumentativos contemporáneos ha habido algunos intentos por seguir reflexionando acerca de la dimensión ética. Dagatti (2012), por ejemplo, realiza un recorrido histórico acerca del tratamiento del *ethos* en la tradición ética latina (Quintiliano y Cicerón) y en la neoretórica y teorías de la argumentación (fundamentalmente desde Perelman). Considerando estos autores, aún desde sus diferentes perspectivas, podríamos considerar, a modo de síntesis, que el orador se construye en su producción discursiva, mediante los *ethe*, como alguien creíble y que cuenta con la confianza del auditorio. Como sostiene Perelman “En la argumentación,

lo importante no está en saber lo que el mismo orador considera verdadero o convincente, sino cuál es la opinión de aquellos a quienes va dirigida la argumentación” (1997, p. 63).

Es importante mencionar que el orador se configura en su imagen de sí a partir del contexto en el que se inscribe. Es decir, su legitimidad no solo va a sostenerse en lo que dice, sino también en la legitimidad que se construya a partir de la *doxa*: aquellos presupuestos/creencias compartidas por una sociedad:

La capacidad de transferir a las conclusiones la adhesión concedida a estas premisas hechas a imagen y semejanza del auditorio se basa en gran parte en la eficacia ilocucionaria del *ethos*, es decir, en la fuerza performativa de esa imagen para desplegar un universo sensible en el que el auditorio se vea *envuelto* por lo que el orador dice y muestra de sí (Dagatti, 2012, p. 31).

También resulta relevante remarcar la influencia de Barthes en los estudios retóricos. El autor actualiza el programa de Aristóteles y postula que no es tan relevante la imagen construida en el plano de la denotación (de lo dicho), sino lo que acontece en el plano de la connotación (de lo mostrado).

Por su parte, la pragmática de Ducrot (1984) intenta abordar las problemáticas del sujeto, rompiendo con la idea de “unicidad del sujeto que habla”. Para ello va a trabajar en el plano enunciativo, incorporando la noción clásica de *ethos*.

Finalmente, como dijimos, Maingueneau³ ha brindado aportes significativos para pensar el *ethos* en las últimas décadas. El autor postula que esta noción no puede separarse de la situación de enunciación del discurso. Postula que el *ethos* va a operar como si fuese una “convocatoria”, el destinatario entonces quedaría ligado en la situación de enunciación que el propio discurso implica (Dagatti, 2012). El autor va a afirmar, entonces, que la noción de *ethos* nos direcciona a la figura de un *garante* inmerso en un mundo ético.

Maingueneau (2009) va a postular que la eficacia del *ethos* radica en que envuelve a la enunciación sin estar explicitado en el enunciado. A esa “envoltura” el autor la va a llamar *dispositivo de enunciación*. El tono de voz⁴, la elección de palabras, sus gestos y argumentos van a formar parte de *signos* éticos atravesados por lo dicho y lo mostrado⁵.

Lo ético, entonces, según este enfoque, se construye en el discurso, aun cuando haya información anterior, la imagen del locutor no puede ser exterior a la escena enunciativa. La eficacia persuasiva a través del *ethos* radica en que el lector-oyente se logra identificar y movilizar a partir del discurso.

Es importante remarcar, siguiendo a Dagatti (2012), que el *ethos* opera en un doble plano: por un lado, el *ethos* se construye en una imagen netamente discursiva (correspondiente a la noción griega aristotélica) y en una imagen de sí anterior a la enunciación (correspondiente a la concepción latina). Más allá de los debates en torno a la noción de pre-construido por Pêcheux, Maingueneau va a hacer referencia a lo *pre-discursivo*. Si pensamos en

discursos, esta noción no puede ser entendida en términos cronológicos, como si lo “previo” estuviera marcado por palabras dichas anteriormente por el propio orador. Por el contrario, pensamos en lo “pre” como todos aquellos discursos/otras voces que intervienen en la instancia de enunciación de orador. Hablamos de escenas validadas en el plano exterior (porque la preexiste) e interior (porque forma parte del discurso). Entonces, el *ethos* puede ser pensado como:

La construcción de una imagen de sí de un locutor, de acuerdo con esquemas sociales preestablecidos y sometida a una regulación sociocultural. El locutor elabora su propia imagen en función de las representaciones que proyecta como creadas por su auditorio: se trata de una relación de tipo especular (Dagatti, 2012, p. 43).

Para concluir este recorrido, debemos remarcar la relevancia de esta categoría en los estudios contemporáneos del discurso. Las distintas categorizaciones de *ethos* han sido útiles a lo largo del tiempo, tanto en su versión inicial como en las actualizaciones que diversos autores fueron realizando. Para este trabajo en particular, vamos a utilizar el *ethos* para observar qué imagen de sí –del intelectual– se proyecta en los discursos del colectivo autodenominado *Carta Abierta*.

3.- En este trabajo vamos a centrarnos en la caracterización de *ethos* de este autor.

4.- Si bien el autor remarca la importancia de lo gestual del orador, vamos a centrarnos solo en lo lingüístico.

5.- Recupera esta distinción de Barthes y Ducrot.

3. EL DISCURSO INTELECTUAL

La disputa por la hegemonía discursiva en una época determinada puede reconocerse en todo proceso sociopolítico. Los intelectuales parecen ser un vehículo esencial en la conquista por el discurso hegemónico (Gramsci, 2012). Desde esta perspectiva, y para comprender los presupuestos que atraviesan los procesos sociopolíticos, entendemos que es insoslayable la indagación sobre la producción de sentido en el discurso intelectual que circula en relación con esos procesos.

Partimos de la propuesta de Altamirano (2013), quien elabora una definición inicial del intelectual: son los que pueden “proporcionar a la sociedad ‘una conciencia inquieta’ de sí misma, una conciencia que la arranque de su inmediatez y despierte la reflexión” (p. 46). Si bien no hay una definición unívoca sobre quién es un intelectual, se pueden señalar diversas denominaciones en las distintas etapas históricas y procesos socio-políticos. Podríamos remontarnos a las ideas platónicas o aristotélicas sobre la función del pensador en la polis. ¿Cuál es el rol del intelectual en los procesos sociopolíticos en la actualidad? Es una de las preguntas que muchos pensadores se han hecho: Benda, Sartre, Benjamin, Walzer, Williams, Said, Gramsci, Bourdieu, Sarlo, Charle, Altamirano, entre tantos otros. Podemos observar, entonces, que la figura del intelectual en el terreno de lo público es una discusión de larga data; sin embargo, adherimos a la propuesta de Altamirano (2013) y Pulleiro (2013), quienes plantean que el caso Dreyfus⁶ marca un antes y un después en las reflexiones sobre el rol social del intelectual.

Más allá de las diversas ideas sobre el intelectual en distintos momentos históricos, podemos decir que hay cinco grandes figuras que permiten introducirnos en el debate acerca de quién es el intelectual y cuál es su incidencia. En primer lugar, se sitúan “Los nuevos *clerics*”, de Benda: el intelectual aparece como una figura que debe custodiar los valores de la civilización (Altamirano, 2013). En segundo lugar, se encuentra el ‘intelectual comprometido’ sartriano: Sartre sostiene que los intelectuales tienen una gran responsabilidad y deben conservar su autonomía de los poderes y aparatos políticos (Sartre, 1981). En tercer lugar, aparece el ‘intelectual orgánico y tradicional’ gramsciano: toda clase que quiera conquistar la hegemonía de una sociedad debe contar, por un lado, con nuevos intelectuales, y por otro, con los ya tradicionales de una comunidad determinada (Gramsci, 2012). De este modo, según Pulleiro (2013) “se amplía la noción de intelectual y relaciona esa categoría con tareas organizativas”. En un cuarto lugar, podemos mencionar a Walzer (1993), quien entiende que la función del intelectual es estar dentro de la comunidad y debe aparecer como un “articulador de la queja común”. Por último, podemos situar al ‘intelectual crítico’ de Said: lo que define un intelectual es la crítica que hace de su tiempo. Propone la idea del intelectual como *francotirador*: este es quien “plantea cuestiones incómodas para los gobernantes, desafía las ortodoxias religiosas e ideológica” (Said, 1996).

Antes de desarrollar qué es *Carta Abierta*, nos parece importante decir que Argentina tiene una vasta tradición de intelectuales que han sido parte de la escena pública. Podríamos caracterizar los famosos

6.- Hace referencia al rol intelectual a partir del encarcelamiento del capitán francés Alfred Dreyfus, condenado por “entregar” información a soldados alemanes. Un grupo de intelectuales, con Émile Zola a la cabeza, reclamó por su liberación.

“intelectuales de la generación de 1837”, pasando por la discusión Borges vs. Sábato, hasta llegar a nuestros días. Sin embargo, y para entender qué resignificaciones posibles hay entre *Carta Abierta* y el pasado, sobre todo en las décadas 1960 y 1970 –donde se pueden rastrear diversas marcas–, es importante conocer la generación de intelectuales de *Contorno*⁷ y *Pasado y Presente*⁸. No vamos aquí a desarrollar estos colectivos, pero sí postular que la segunda revista es el último bastión de los grupos intelectuales comprometidos/revolucionarios antes de la dictadura de 1976. Posterior a este periodo, y sacando las revistas que se gestaron en el exilio, el retorno a la democracia va a cambiar las consignas intelectuales: ya no serán de “revolución”, sino centradas en “una democracia que funcione”. En este sentido, entendemos que los intelectuales de *Carta Abierta* se construyen de manera distinta a los de 1960 y 1970, asumiendo posiciones diversas, pero, al mismo tiempo, adoptando posiciones análogas que permiten pensar en puntos de vista coincidentes. Un concepto clave para entender esto es el de “batalla cultural”, concepto gramsciano que utiliza *Carta Abierta* en sus discursos. Esa palabra aparece como una marca que dialoga con *Pasado y Presente*: los intelectuales de esta revista eran llamados “gramscianos argentinos” y utilizaban muchos de sus términos para pensar la realidad argentina. Así podremos encontrar otras marcas como “el rol social del intelectual”, etc.

4. CARTA ABIERTA

Para entender el surgimiento de *Carta Abierta* es importante entender el contexto social, político y económico que se vivía en la primera década del siglo XXI en Argentina.

Luego de los años '90 –de gobiernos neoliberales–, llega al gobierno Néstor Kirchner. Comenzó su mandato en un país con un altísimo nivel de conflictividad social, la ‘crisis de 2001’⁹, momento en el que se rompió la paridad peso/dólar, en un clima social muy hostil y con niveles de pobreza inéditos en el país (Natanson, 2008). Néstor Kirchner implementó medidas controversiales, a partir de algunas prácticas y discursos que parecían activar operaciones sobre la memoria colectiva, que recordaban los años '60 y '70 (Pigna, 2017); una de ellas, fue el papel protagónico que tuvieron los intelectuales, pero, esta vez, desde el Estado, participando en actos gubernamentales, articulando su pensamiento y actividades con las secretarías, Ministerios, etc. Claramente la hegemonía discursiva, el conjunto de retóricas y doxas de nítida configuración peronista, marxista, de izquierda opuesta al neoliberalismo imperante cambian respecto de la etapa anterior (Martínez, 2014).

A pesar de la crisis, el denominado Frente Para la Victoria pudo sobreponerse y logró gobernar durante doce años con políticas de Estado que dividieron aguas en la población. Intelectuales como Horacio Verbitsky, Nicolás Casullo, Ricardo

7.- Fue una revista literaria fundada por Ismael Viñas en 1953. Fue un emblema de la intelectualidad argentina a fines de los años '50.

8.- Revista trimestral surgida en Córdoba, Argentina, en 1963, que pretendía encarnar una nueva izquierda en esta provincia –y en el país–, en ruptura con el dogmatismo de los partidos de izquierda nacionales.

9.- En el año 2002 fue el presidente provisional, Eduardo Duhalde, quien, junto a Roberto Lavagna como ministro de economía, tomó las medidas que permitieron dar los primeros pasos para la salida de la crisis. Duhalde llamó a elecciones generales por cuyo resultado fue electo Néstor Kirchner, quien comenzó su mandato el 25 de mayo de 2003. El colectivo que llevó adelante su candidatura se denominó Frente Para la Victoria.

Forster, Jaime Sorín, Horacio González, Adrián Paenza, Daniel Filmus y Diego Tatián, entre otros, tuvieron lugares preponderantes en la producción discursiva que acompañaba a las medidas que desarrollaba el gobierno de Néstor Kirchner y, posteriormente, en los dos periodos de Cristina Fernández. En la primera gestión de la mandataria, el rol de los intelectuales tuvo gran influencia.

Para especificar el momento del surgimiento de *Carta Abierta*, es importante centrarnos en el año 2008. En el primer gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, el ministro de economía de entonces, Martín Lousteau, anunció medidas de retenciones para el sector del campo. En respuesta a estas disposiciones, organizaciones patronales agrarias—Federación Agraria Argentina, Sociedad Rural, Confederación Rural Argentina, entre otras—bloquearon las rutas en distintos puntos del país. Este conflicto desató opiniones encontradas entre distintos sectores, sobre todo políticos. Del lado del sector agropecuario estaban, en apoyo, los partidos UCR, PCR, MST, PRO, entre otros.

En medio de esta polaridad—gobierno vs patronales del campo y partidos opositores—comenzaron a expresarse grupos de intelectuales y trabajadores de la cultura que, poco a poco, se fueron nucleando en grupos más grandes con deseos de expresar una “tercera posición”, “ni con el gobierno, ni con el campo”, entendiendo que estos eran sectores capitalistas que estaban cuidando intereses que no eran del pueblo.

Finalmente, luego de cien días de conflicto, Cristina Kirchner mandaría la ley al Congreso, donde ganaría el “no” al intento de imponer retenciones al campo. Quien definió la votación fue el Vicepresidente de ese entonces, Julio Cobos, quien provenía de filas radicales (González, 2014).

Con el tiempo, los grupos de pensadores que se habían pronunciado al respecto crearon *Carta Abierta* y se hicieron muy conocidos en todo el país. Ya no aparecieron como una tercera posición, sino que fueron, de a poco, apoyando las medidas de Cristina Kirchner. Divididos en comisiones de Cultura, Economía, Estado, Política de género, Derecho tecnológico, Foro de salud, Filosofía, entre otras, publicaron 25 cartas. En ellas expresaban sus ideas y preocupaciones frente a diversos conflictos: “Hace varios años que nos reunimos los sábados más de 300 intelectuales de distintos lugares del país para discutir sobre la coyuntura socio-política-económica. Es una experiencia notable en la historia intelectual-política Argentina” (Tatián, 2017).

Uno de los máximos exponentes de *Carta Abierta*, el filósofo Ricardo Forster, explica la relación entre el intelectual y la política: “llegamos a la política por un deseo casi individual de cada uno de nosotros de recuperar viejas deudas” (2008). De esta manera, observamos cómo la figura del intelectual se va configurando en la discursividad política—e intelectual—con características particulares que puede, tentativamente, resignificar en sus discursos, algunos procesos de la memoria colectiva (Montero, 2012).

Una hipótesis que orienta este trabajo es que el sujeto intelectual de *Carta Abierta*, en su primera producción discursiva, se construye de manera particular proyectando la imagen de *intelectual comprometido*—sartreano—. Sería interesante, en otra instancia, observar la mutación de este intelectual comprometido, al que se va a configurar en las cartas posteriores, donde aparece en escena un *intelectual orgánico* que adhiere y apoya sin más al gobierno kirchnerista. Asimismo, entendemos que en las producciones discursivas de este grupo hay enunciados que dialogan con otros, anteriores y simultáneos (Bajtín, 1989). A partir de esta carac-

terística de documento, los discursos pueden ser pensados como objetos memorísticos, hay algo que es retomado, relocalizado y resignificado para funcionar bajo otras condiciones.

Anticipamos la dificultad de caracterizar qué tipo de intelectuales son los de *Carta Abierta* a lo largo de todo su desarrollo, dado que en sus comienzos –como ya mencionamos–, sobre todo en el primer editorial, se planteaban como un grupo de pensadores críticos que cuestionaban, incluso, políticas de la presidencia de Cristina Fernández. Luego, con el correr de los sucesos y de los años, fueron abandonando la “independencia crítica”, lema que tenían en sus orígenes (González, 2014). No pretendemos analizar aquí todo ese proceso de transformación, sino más bien analizar donde todo comenzó.

5. METODOLOGÍA

Elvira Narvaja de Arnoux (2006, p. 13) nos dice que el analista del discurso debe poder “reconocer determinadas marcas discursivas como indicios a partir de los cuales formula hipótesis, en relación con un problema que se ha planteado o que le ha planteado otro profesional”. El analista del discurso debe recurrir a disciplinas lingüísticas y no lingüísticas, dependiendo del problema desde el que se parte. En sintonía con estas ideas, Marc Angenot postula en su pragmática sociohistórica, que el analista del discurso debe conocer de historia y sociología (2010). Es por esto que en este trabajo nos proponemos rastrear algunas marcas discursivas en la producción de *Carta Abierta*. Desde una perspectiva socio-semiótica, trabajaremos con discursos, no abordaremos aquí un análisis netamente lingüístico como paquete textual.

Hemos denominado a los discursos de *Carta Abierta* ‘discursos políticos-intelectuales’, dado que en ellos aparecen características de ambas discursividades. Coincidimos con Verón (1987) en que el discurso político está signado por el enfrentamiento, por el conflicto, donde se produce una lucha entre “enunciadores”. Esto lleva a pensar en la dimensión polémica que tiene el discurso político, en términos del autor.

En este análisis pretendemos observar de qué manera se configura el intelectual de *Carta Abierta* en sus producciones discursivas políticas-intelectuales. Para dicho fin nos centraremos en el plano enunciativo, por ende, la configuración del “otro” enemigo aparece de manera indispensable: “la enunciación política parece inseparable de la construcción de un adversario” (Verón, 1987, p. 3). Como mencionamos al comienzo, nos interesa indagar la discursividad política-intelectual en uno de los niveles de su funcionamiento discursivo: el de la enunciación. Nos interesa utilizar los componentes fundamentales que aloja dicho dispositivo: el enunciadore, entendido como una “modalización abstracta que permite el anclaje de las operaciones discursivas a través de las cuales se construye, en el discurso, la imagen de quien habla” (Verón, 1987, p. 16) y el destinatario, la imagen a quien se le habla. Martínez (2016), por su parte, postula que “este nivel es central en la configuración de las fronteras simbólicas que hacen posible una identidad”. Siguiendo a la autora, creemos que el aparato enunciativo permitirá observar el rol intelectual en un momento histórico determinado. Nos proponemos observar, del vasto universo discursivo de una época dada, distintos *campos discursivos* para trabajar. Al interior de ellos operaran una serie de posicionamientos y *formaciones discursivas* (Pecheux, 2016). Podemos aquí trazar una cartografía que permita entender este dispositivo: supongamos que la discursividad social de una

época determinada (Angenot) se constituye en el gran universo espacial. Dentro de ese gran universo, el analista hará un recorte que se constituirá en campos discursivos. Supongamos, para seguir con el ejemplo geográfico, que esos campos son los distintos planetas dentro del universo. Entonces el analista elegirá, por ejemplo, la tierra. Ella estará constituida por diversas formaciones discursivas y posicionamientos que hacen que determinadas cosas puedan ser dichas en un momento dado. Para ser más específicos, diremos que esas formaciones discursivas y posicionamientos están definidos como “regiones con contornos definidos; conjuntos de trazos específicos relacionados con el mismo sistema de categorías y de reglas que aseguran su unidad” (Colombo, 2013, p. 21). Aquí es donde tendremos material de análisis para detectar marcas en la superficie material del texto, que al relacionarlas con las condiciones de producción, devendrán en huellas. Es decir, lejos de creer que “todo está en el texto”, nuestro análisis constará de poner en relación esas marcas con el contexto de generación de ese discurso.

Si bien nos interesa analizar el funcionamiento del *ethos* ya descripto, también reflexionaremos acerca de quiénes son los autores legitimados para hablar de ciertos temas, qué temáticas circulan, qué fronteras discursivas se trazan, qué visiones de mundo aparecen, qué se describe y promete, etc. Para enriquecer la categoría *ethos*, utilizaremos algunas herramientas de análisis propuestas por Eliseo Verón. Específicamente nos centraremos en los tipos de destinatarios y componentes que propone en el plano del enunciado, esto me permitirá observar qué destinatarios se configuran y qué componentes circulan en la discursividad político-intelectual en un periodo histórico. También nos proponemos observar las *condiciones de producción* de los discursos.

Verón (1987) sostiene que en cualquier discurso político hay tres posibles destinatarios: el *prodestinatario*, el *contradestinatario* y el *paradestinatario*. El primero refiere a un destinatario que responde a las ideas, creencias y valores del enunciador, es el destinatario “positivo” –suele ser el partidario–. En él aparece el “colectivo de identificación”, es decir, ese nosotros inclusivo –en términos de Benveniste–. En este tipo de destinatario aparece la necesidad de *reforzar* la creencia. El *contradestinatario* refiere al destinatario negativo, el que se encuentra excluido del colectivo de identificación: “otro discurso que habita todo discurso político no es otra cosa que la presencia, siempre latente, de la lectura destructiva que define la posición del adversario” (1987, p. 4). Aquí se pone en juego la *polémica*. Por último, se encuentra el *paradestinatario*: son los que están excluidos “del juego”, los indecisos. Aquí se pone en juego la persuasión. Considero que este último no es relevante para el corpus seleccionado dado las características de los discursos.

Esta clasificación se va a relacionar con la construcción del *ethos* antes descripto. Es decir, la imagen que se construye en el discurso configura quién es el orador y quién es el adversario; en términos de Verón, se puede pensar que uno también se define a partir del otro.

Por último, vamos a utilizar los *componentes* que propone Verón: descriptivo, didáctico, prescriptivo y programático. Para el presente trabajo, dadas las características de los discursos, nos centraremos en el descriptivo y el programático. Estos nos servirán para ver la articulación entre el enunciado y enunciación: “los componentes definen las modalidades a través de las cuales el enunciador construye su red de relaciones con las entidades del imaginario” (1987, p. 6).

6. ANÁLISIS

Carta Abierta

El *ethos* intelectual de *Carta Abierta* (de ahora en más CA) parece cristalizarse en un grupo de pensadores que propone una “intervención intelectual, comunicacional, informativa y estética en el plano de los imaginarios sociales” (*Carta Abierta* 1, 2009 p. 2): aparece rápidamente el *componente programático* de Verón. Los miembros de CA se diferencian de otros grupos de intelectuales de décadas anteriores ya que ellos proponen acciones transformadoras –la batalla cultural– que va en sintonía con algunas de las medidas del gobierno kirchnerista. El *ethos* intelectual aparece como el resultado de una memoria generacional crítica. Cuestionan la década de los ’90, rechazan el neoliberalismo y proponen transformar la sociedad en ese contexto socio-histórico. Si bien en las primeras líneas aparece un impersonal: en el contexto mundial se ha movilizó a “integrantes de los mundos políticos e intelectuales” (*Carta Abierta* 1, 2009, p.1), luego, el enunciador manifiesta un “nosotros” que signará el discurso hacia el final. La misión del grupo intelectual aparece de manera precisa en su primera producción discursiva con una misión clara:

Nuestro propósito es aportar a una fuerte intervención política –donde el campo intelectual, informativo, científico, artístico y político juega un rol de decisiva importancia– en el sentido de una democratización, profundización y renovación del campo de los grandes debates públicos (*Carta Abierta* 1, 2009, p. 3).

Es importante remarcar que, aunque se ligue CA con el kirchnerismo, este grupo se configura en su primer escrito trazando una frontera discursiva respecto de aquel gobierno; lo nombra siempre en

tercera persona singular: “el gobierno nacional”, “el de Cristina Fernández” (*Carta Abierta* 1, 2009, p. 1). Se sitúan afuera de él como un colectivo distinto.

CA entiende que debe intervenir, pero no de cualquier manera, sino con un sentido democrático y de unidad, pensando que hay una renovación en los pensadores que penetran la escena pública. Evidentemente y a lo largo de todo el texto, podemos ver, sin que sea reiterativo, que la idea de lo “nuevo” aparece de manera recurrente.

En el discurso se tematiza el otro enemigo que los asecha, la necesidad de un pensamiento crítico, el rechazo a lo que se venía haciendo desde el campo intelectual, la necesidad de que surja “lo nuevo”, como así también pensar en las posibilidades reales de penetrar en el umbral político a partir de una batalla cultural. Se configuran como los intelectuales destinados a construir un pensamiento crítico respecto de las polarizaciones que se vienen construyendo desde hace años. Si bien no comulgan con el gobierno kirchnerista, entienden que este es diferente al neoliberal.

Ellos vs nosotros

Se advierte una escritura colectiva firmada por todos los miembros de la organización, sin saber con exactitud cuántos escriben. En los primeros párrafos aparece un plural inclusivo: “hoy asistimos en nuestro país a una dura confrontación entre sectores económicos, políticos e ideológicos históricamente dominantes y un gobierno democrático que intenta determinadas reformas en la distribución de la renta y estrategias de intervención en la economía” (*Carta Abierta* 1, 2009, p.1).

El ‘conflicto’ se presenta ya al comienzo de la carta, señalan una “confrontación entre sectores

económicos, políticos e ideológicos históricamente dominantes” (*Carta Abierta* 1, 2009, p.1), que se presentan como un ‘ellos’ versus ‘ellos’: el primero refiere al “gobierno democrático que intenta determinadas reformas en la distribución de la renta y estrategias de intervención en la economía” (*Carta Abierta* 1, 2009, p.1) y el otro a los grupos concentrados representados en la derecha/medios de comunicación. Esta descripción del contexto en el que viven responde al *componente descriptivo* que propone Verón. Es interesante ver cómo los miembros de CA se salen del juego, describen una frontera discursiva en la que, si bien adhieren a las ideas del gobierno, no se incluyen en ese colectivo de identificación. Rápidamente, en la página 1 podemos ver el *prodestinatario* y el *contradestinatario*. Recordemos que CA surge en pleno conflicto por la Ley “125”, donde el gobierno kirchnerista intentaba imponer retenciones a los dueños de los campos, que antes no tenían interviniendo en sus ganancias. Los sectores del campo, apoyados por los medios de comunicación y sectores políticos son ese ‘ellos’ a los que se refiere al comienzo; contra ellos se libra la batalla en la arena de la lucha de clases de la que habla Voloshinov (2009). Es decir: CA describe un “nosotros los intelectuales” alineados con un *prodestinatario* que sería el gobierno kirchnerista, versus un *contradestinatario* que serían los grupos concentrados, los medios de comunicación, la derecha: “Creemos indispensable señalar los límites y retrasos del gobierno en aplicar políticas redistributivas de clara reforma social. Pero al mismo tiempo reconocemos y destacamos su indiscutible responsabilidad y firmeza al instalar tales cuestiones redistributivas...” (*Carta Abierta* 1, 2009, p.3). Es decir que CA, sin adherir del todo a las políticas kirchneristas, entiende que son indispensables ciertas medidas contra los poderes concentrados a favor del pueblo.

Por último, es interesante ver los múltiples enemigos –*contradestinatarios*– que se presentan en este discurso. Es decir, CA no adhiere ciegamente a un sector, sino que aparecen como grandes cuestionadores del sistema, de lo viejo –década del ’90–, del campo y de la derecha concentrada. Si bien no consideramos al gobierno kirchnerista como *contradestinatario*, es importante remarcar las críticas que hace CA. Ellos se erigen, entonces, como los críticos que señalan lo que está mal vs un gobierno que no es neoliberal pero que no representa, acabadamente, los derechos de los trabajadores.

Apelación a la memoria colectiva

CA señala que se volvieron a abrir los canales de lo político, pero ya no “entendido desde las lógicas de la pura gestión y de saberes tecnocráticos al servicio del mercado, sino como escenario del debate de ideas y de la confrontación entre modelos distintos de país” (*Carta Abierta* 1, 2009, p.1). Ese modelo tecnocrático refiere a la década de los ’90, conocida como el periodo neoliberal bajo el gobierno de Carlos Menem. El discurso de CA está dialogando con ese pasado que forma parte del presente, el discurso histórico, económico y político atraviesa esta discursividad. Estos ‘discursos otros’ que aparecen en el de CA, corresponden a las condiciones de producción en términos de Verón. CA postula que los medios de comunicación “privatizan las conciencias con un sentido común ciego” (*Carta Abierta* 1, 2009, p.2). El término privatización es característico de la época de los ’90, donde se privatizaron empresas estatales. Nuevamente se apela al pasado para mostrar la diferencia con el gobierno del presente donde ya no se privatiza, donde hay un Estado participativo; este nuevo panorama es descrito como “nuevo escenario político”.

También acá aparece otro *contradestinatarario* claro: el gobierno neoliberal de Carlos Menem. Postulan un rechazo a las políticas de los '90, postulan que por suerte el escenario se ha modificado.

En un sentido *programático* (Verón, 1987) CA plantea un escenario en el que hay que actuar, teniendo siempre presente el término “batalla cultural”, concepto gramsciano que aparece en varios pasajes de esta primera carta. El autor italiano aparece en CA, donde se usan sus términos de para situar el desafío que tienen los intelectuales en el campo político. Los intelectuales se autoproclaman como los intelectuales que exigen una necesaria “batalla cultural”, de “ideas”. Esto tiene estrecha relación con *Pasado y Presente*, dado que como planteamos anteriormente, la idea de librar una batalla desde la intelectualidad es un planteo que estuvo muy presente en los discursos de estos intelectuales. Lo *programático* también surge cuando exponen la necesidad de “discutir y participar en la lenta constitución de un nuevo y complejo sujeto político particular, a partir de concretas rupturas con el modelo neoliberal de país” (*Carta Abierta 1*, 2009, p. 2). Surge nuevamente la relación con un pasado que fue negativo, que hay que combatir para que no vuelva nunca más. Este vínculo se verifica en la recurrencia del pedido de acción frente al avance de la derecha, en el rol que este sector ha jugado en la sociedad y en el compromiso al que deben sumarse los intelectuales. Su visión de mundo se opone a la visión neoliberal, a la de los medios concentrados, más bien están alineados con el gobierno kirchnerista pero más aun con el deseo de una batalla cultural que permita cambiar y profundizar la realidad.

Por último, es importante mencionar que CA señala la tarea que tienen los gobiernos latinoamericanos, que se encuentran en una “contienda cultural y comunicativa” (*Carta Abierta 1*, 2009, p. 2). Asoma

nuevamente el otro enemigo: los medios de comunicación relacionados con los grupos concentrados. Este conflicto, para *Carta Abierta*, está presente en toda la región: “Esta problemática es decisiva no sólo en nuestro país, sino en el actual Brasil de Lula, en la Bolivia de Evo Morales, en el Ecuador de Correa, en la Venezuela de Chávez, en el Chile de Bachelet...” (*Carta Abierta 1*, 2009, p. 2).

Categorías	<i>Carta Abierta</i>
Ethos	<p>El <i>ethos</i> intelectual parece cristalizarse en un grupo de pensadores que propone una “intervención intelectual, comunicacional, informativa y estética en el plano de los imaginarios sociales” (<i>Carta Abierta</i> 1, 2009, p. 2). No forman parte del gobierno, pero remarcen aspectos positivos del kirchnerismo. Desde ahí es que proponen la “batalla cultural”.</p> <p>Proyectan una imagen de sí que rechaza al modelo anterior neoliberal. Trazan una frontera constituyendo múltiples enemigos.</p>
Tipos de destinatario	<p>Prodestinatario:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Grupo/colectivo que quiere librar la batalla cultural. -El gobierno kirchnerista. <p>Conradestinatario:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Los conservadores, la derecha y el neoliberalismo. -El campo.
Componentes	<p>Descriptivo:</p> <p>Describen a un “gobierno democrático que intenta determinadas reformas en la distribución de la renta y estrategias de intervención en la economía” (<i>Carta Abierta</i> 1, 2009, p. 1). También describen el daño que los medios de comunicación y la derecha hacen a ese proceso.</p> <p>Programático:</p> <p>Plantean intervenir en el lenguaje, en los medios y en todos los espacios donde puedan librar la “batalla cultural”.</p>
Condiciones de producción	<ul style="list-style-type: none"> -Década del '90. -Neoliberalismo. -Gramsci.
Qué se tematiza	<p>En el discurso se tematiza el otro enemigo que los asecha, la necesidad de un pensamiento crítico, el rechazo a lo que se venía haciendo desde el campo intelectual, la necesidad de que surja “lo nuevo”, como así también pensar en las posibilidades reales de penetrar en el umbral político, a partir de una batalla cultural.</p>

Fuente: elaboración propia

7. CONCLUSIÓN

En este trabajo hemos reflexionado acerca de la importancia que tiene la categoría *ethos* para un análisis del discurso político en nuestras sociedades contemporáneas. Relevamos algunos de sus usos y teorizaciones a lo largo del tiempo desde la Retórica clásica de Aristóteles.

Más adelante, nos interesó reflexionar acerca de la importancia que tiene el análisis del discurso político en la actualidad, y cuál es la misión del “analista”.

Por último, hemos mostrado, en algunos ejemplos de la investigación en curso, cómo puede ser operativa la categoría *ethos*. Más allá de que el análisis estuviera centrado en la primera carta de este grupo de intelectuales, creímos relevante mostrar de qué manera este concepto puede pensarse en los discursos.

Es interesante observar la relación que tiene CA con el gobierno kirchnerista en sus inicios. Como dijimos anteriormente, este grupo de intelectuales aparece como una “tercera posición”, sin marcar al gobierno de Kirchner como su oponente, hace críticas no desdeñables para el análisis. Tiempo después, con el conflicto ya concluido y con el andar de CA, estos intelectuales parecen dejar de “dialogar” con el pensador crítico de los '60 y '70 y, más bien, aparecen como orgánicos al gobierno de turno.

Entendemos que la categoría *ethos* fue muy útil para este análisis. Nos permitió ver de qué manera se configuran los sujetos intelectuales en sus producciones discursivas. Aseveramos que uno de los aportes de este trabajo es ver, cómo el *ethos* puede utilizarse para otros discursos, sean políticos o no, en tanto permite pensar la retórica en un sentido

amplio. Esta noción sirve para hacer más fuerte la idea -idealista francesa, para algunos- de que no se puede pensar discursivamente en un autor empírico, sino más bien en figuras discursivas, como sostenemos los semióticos.

Para finalizar el tratamiento del *ethos* es insoslayable pensar que este trabajo nos sirvió para reflexionar las posibles -re- actualizaciones de esta categoría en nuestra actualidad.

Nos pareció más que enriquecedora la utilización de las herramientas de Eliseo Verón, dado que el autor proporciona elementos significantes para observar aquellas marcas que están alojadas en la superficie material del texto.

Resulta interesante seguir indagando sobre la discursividad política (e intelectual) en nuestras sociedades actuales, como así también observar retrospectivamente la configuración del sujeto intelectual a lo largo de la historia. En sintonía con Bourdieu, creemos que “el analista llega después de la batalla” (1991, p. 131) para tratar de observar marcas en los discursos que, desde una perspectiva bajtiniana, siempre estarán dialogando con nuestro presente y futuro.

Dada la extensión y pertinencia para esta publicación, no hemos podido ahondar más en este tema que, sin dudas, seguirá en el horizonte de todos los que trabajamos con el análisis del discurso político.

BIBLIOGRAFÍA

- ANGENOT, M.** (2010). *El discurso social. Problemática de conjunto*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- ANGENOT, M.** (2010). *El discurso social. Los límites históricos de lo pensable y lo decible*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- ALTAMIRANO, C.** (2013). *Intelectuales. Notas de investigación sobre una tribu inquieta*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- ALTAMIRANO, C.** (2013). *Peronismo y cultura de izquierda*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- BAJTÍN, M.** (1989). *Teoría y estética de la novela*. Madrid, España: Taurus.
- BOURDIEU, P.** (1991). *El sentido práctico*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- COLOMBO, N.** (2013). La integración regional en los discursos políticos oficiales y de la prensa gráfica argentina entre 2001 y 2005. Tesis de Doctorado en semiótica: Centro de Estudios Avanzados de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba.
- DAGATTI, M.** (2012). Aportes para el estudio del discurso político en las sociedades contemporáneas. El caso del kirchnerismo. En *De signos y sentidos*, N° 13, pp. 52-82. Santa Fe, Argentina: ediciones UNL.
- DAGATTI, M.** (2015). *Imágenes de sí y pathos político: Los discursos públicos de Néstor Kirchner (2006-2009)*. Buenos Aires, Argentina: Universidad de Buenos Aires, Facultad de filosofía y letras-doctorado-área lingüística.
- DUCROT, O.** (1984). *El decir y lo dicho*. Buenos Aires, Argentina: Hachette.
- FORSTER, R.** (2008). Salgamos a decir lo que pensamos. En *Revista 2010*, (N° 19). Buenos Aires, Argentina.
- GRAMSCI, A.** (2012). *Los intelectuales y la organización de la cultura*. Buenos Aires, Argentina: Nueva Visión.
- GONZÁLEZ, J.** (2014). Intelectuales y política en el kirchnerismo: Un estudio sobre Carta Abierta (2008-2012) [en línea]. Trabajo final de grado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. En *Memoria Académica*. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.979/te.979.pdf>
- LOPES PIRIS, E.** (2005). *A construção do ethos numa polémica parlamentar. Análise dos pronunciamentos dos parlamentares que protagonizaram a sessão deliberativa de 12 de dezembro de 1968*. São Pablo, Brasil: Departamento de letras, Universidade Estadual e São Pablo.

NATANSON, J. (2008). *La nueva izquierda. Triunfos y derrotas de los gobiernos de Argentina, Brasil, Bolivia, Venezuela, Chile, Uruguay y Ecuador*. Buenos Aires, Argentina: Debate.

NARVAJA DE ARNOUX, E. (2006). *Análisis del discurso. Modos de abordar materiales de archivo*. Buenos Aires, Argentina: Santiago Arcos.

Martínez, F (2014). Tópicos del discurso político actual: ley de servicio de comunicación audiovisual y subjetividades emergentes. En *Muerte del sujeto y emergencia subjetiva*. Córdoba, Argentina: Comunicarte.

MAINGUENEAU, D. (2008). *Términos clave del análisis del discurso*. Buenos Aires, Argentina: Nueva visión.

MONTERO, A. (2012). ¡Y al final un día volvimos! *Los usos de la memoria en el discurso kirchnerista (2003-2007)*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo.

PERELMAN, C. (1997). *El Imperio retórico. Retórica y argumentación*. Bogotá, Colombia: Norma Editorial.

PIGNA, F. (2017). Entrevista con Felipe Pigna / entrevistador Baal Delupi. Buenos Aires, Argentina.

PULLEIRO, A. (2013). El papel de los intelectuales en la Argentina reciente: una aproximación a la experiencia de 'Carta Abierta'. *Iberofórum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*. Año VIII, (Nº 15), enero-junio.

TATIÁN, D. (2017). Entrevista con Diego Tatián / entrevistador Baal Delupi. Córdoba, Argentina: Decanato de filosofía de la UNC.

VITALE, M. A. (2013). Ethos y legitimación política en los discursos de asunción de la presidente argentina Cristina Fernández de Kirchner. *Icono 14, vol. 11* (Nº1), pp. 05-25. Doi: 10.7195/ri14.v11i1.529

PECHEUX, M. (2016). *Las verdades evidentes. Lingüística, semántica, filosofía*. Buenos Aires, Argentina: Centro cultural de la Cooperación Floreal Gorini.

VOLOSHINOV, V. (2009). *El marxismo y la filosofía del lenguaje*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Godot.

VERÓN, E. (1981). *La semiosis social*. Barcelona, España: Gedisa.

VERÓN, E. (1987). La palabra adversativa. En *El discurso político. Lenguaje y acontecimientos*. Buenos Aires, Argentina: Hachette.

**LA VINCULACIÓN ENTRE LOS ESTUDIOS
PROSPECTIVOS Y EL PROCESO DE
ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.
APRENDIZAJES DEL
EJERCICIO CNIA-INTA**

*THE LINK BETWEEN PROSPECTIVE STUDIES AND THE
PROCESS OF DEVELOPMENT OF PUBLIC POLICIES:
LEARNING FROM THE CNIA-INTA EXERCISE.*

autoras
Paula Verónica Schuff¹
Leticia González²

RESUMEN

Este artículo se basa en la relectura del proceso y los resultados de un ejercicio de prospectiva realizado en el Centro Nacional de Investigación Agropecuaria del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (CNIA-INTA) de Argentina, entre los años 2015 y 2016. Los principales argumentos giran en torno a dos interrogantes o discusiones: i) la prospectiva y el vínculo con la toma de decisiones, indagando específicamente en el rol de los mandos medios y en la interacción entre los actores públicos y los stakeholders; ii) la prospectiva y su relación con las formas de organización de los organismos científico-tecnológicos, es decir la tensión existente entre el paradigma multidisciplinar -base de la prospectiva- y el paradigma disciplinar que es propio de este tipo de organizaciones. Las conclusiones apuntan a reflexionar acerca de cómo superar estas limitantes y a proponer una agenda de investigación en torno de esta problemática.

PALABRAS CLAVE: prospectiva, políticas públicas, toma de decisiones, revisión, CNIA-INTA.

ABSTRACT

This article is based on the rereading of the process and results of a prospective exercise conducted at Argentina's Instituto Nacional of Technology and Agriculture National Research Center (CNIA-INTA), between 2015 and 2016. The main arguments revolve around two issues; i) the prospective and the link with decision-making, specifically inquiring in the role of managers and the interaction between public figures and stakeholders, ii) the prospective and its relationship with the form of organization of science and technology-oriented entities. That is to say, the existing tension between the multi-disciplinary paradigm-basis of prospective- and the disciplinary paradigm proper of this type of organizations. The conclusions aim to reflect on how to overcome these limitations and to propose a research agenda around this problem.

KEY WORDS: prospective, public policies, decision-making, revision, CNIA-INTA.

1.- Licenciada en Sociología. Maestranda en Política y Gestión de la Ciencia y la Tecnología –FCE-INTA –UBA. Argentina. Correo electrónico: schuff.paulaveronica@inta.gov.ar. Código ORCID: 0000-0002-5107-059XF

2.- Licenciada en Ciencia Política, doctoranda en Ciencias Sociales- FSOC-INTA –UBA. Argentina. Correo electrónico: gonzalez.leticia@inta.gov.ar. Código ORCID: 0000-0002-2130-026X

Artículo recibido el 30 de marzo y aceptado el 23 de abril de 2018.

INTRODUCCIÓN³

Entre los años 2015 y 2016 un grupo de investigadores e investigadoras pertenecientes al Centro Nacional de Investigaciones Agropecuarias (CNIA) y al Instituto de Prospectiva y Políticas Públicas (IPYPP) -ambos bajo la órbita del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) de Argentina-, llevamos adelante un estudio de prospectiva exploratoria con foco en la producción y gestión del conocimiento científico y tecnológico orientado al agro. Este estudio buscó analizar de qué forma el INTA en general y el CNIA en particular podrían enfrentar, a través de diferentes estrategias, los cambios que tendrán lugar en el ámbito de la producción y la gestión del conocimiento científico y tecnológico ligado al agro para el año 2030. Los resultados de este trabajo se plasmaron en cuatro escenarios que fueron volcados en una publicación institucional (Schuff et al., 2017)⁴.

La experiencia de este ejercicio nos permitió, además, reflexionar sobre la utilidad de la actividad prospectiva en nuestra organización, así como sobre nuestro rol como investigadores de un organismo científico-tecnológico (OCT) y el papel que desempeña la institución de la que somos parte en la producción y gestión del conocimiento científico en el ámbito nacional. También nos abrió la oportunidad de pensar, de forma sistematizada, en el futuro del sector en el cuál desempeñamos nuestra actividad cotidianamente. Todos estos elementos se recuperan en la publicación realizada.

Finalizado el ejercicio y publicados los resultados, algunas de las integrantes de ese equipo nos enfrentamos a la posibilidad de una nueva práctica de reflexión, con mayor distancia del propio proceso y con el foco puesto ya no en los resultados del ejercicio, sino en la experiencia de su desarrollo y difusión. Esta inquietud nos llevó a recuperar otras experiencias y aprendizajes del propio proceso además de los ya explicitados en el trabajo, que versan sobre la actividad prospectiva en sí misma y en su vínculo con el diseño de políticas públicas. Como consecuencia de ello, reconocimos algunos disparadores e interrogantes que, consideramos, pueden ser relevantes para analizar la relación entre los estudios prospectivos y los procesos de toma de decisiones en OCTs como en el que nos desempeñamos. Así, identificamos algunos puntos críticos respecto de esta vinculación que, desde nuestra perspectiva, pueden limitar el impacto que genera la utilización y/o aplicación de los resultados alcanzados en el marco de estudios prospectivos en el proceso de elaboración de políticas públicas y/o de diseño de estrategias institucionales de acción hacia el futuro.

En este sentido, cabe resaltar que la prospectiva ha sido considerada una herramienta potencialmente útil para la toma de decisiones (Nigrini, 2010; Miles et al., 2010), ya que nos permite abordar de manera orientada, a través de métodos no tradicionales, la incerteza que plantea el futuro. Esta relación, sin embargo, se encuentra atravesada por múltiples instancias, actores y dinámicas, tanto en la etapa de diseño y elaboración del ejercicio, como en la

3.- Las opiniones vertidas en este artículo por las autoras son personales y pueden no representar la posición institucional del INTA.

4.- “La producción y gestión del conocimiento científico y tecnológico en el CNIA: una experiencia prospectiva”. Buenos Aires: Ediciones INTA. Disponible en <https://inta.gob.ar/documentos/la-produccion-y-gestion-del-conocimiento-cientifico-y-tecnologico-en-el-cniala-una-experiencia-prospectiva>.

comunicación y difusión del mismo, que es necesario se articulen de formas particulares para potenciar la utilización de sus resultados.

De este modo, el análisis posterior sobre el ejercicio realizado nos permitió identificar dos puntos de tensión que pueden hacer que, o bien esta relación no se presente de manera virtuosa o, por el contrario, contribuir a ello.

El primero se vincula con la relación entre la actividad prospectiva y los tomadores de decisiones en sus diferentes niveles y sus funciones (mandos superiores, mandos medios, mandos inferiores). Esta primera tensión tiene dos posibles desdoblamientos: hacia adentro de la institución (con las autoridades responsables del diseño de las políticas públicas de la institución para el sector) y hacia afuera de la institución, con los stakeholders vinculados con el sector.

El segundo punto de tensión refiere al vínculo entre la actividad prospectiva y las formas de organización del trabajo al interior de la institución: mientras que la prospectiva se caracteriza por ser una actividad básicamente multidisciplinar, ya que el abordaje que hace de los problemas es integral, holístico y no estructurado (Gibbons et al., 1997; Funtowicz y Ravetz, 1993), la organización en que se desarrolló el estudio se caracteriza por abordar la resolución de los problemas disciplinarmente.

En este marco, los objetivos de este artículo son, en primer lugar, describir y analizar estos puntos críticos respecto de la viabilidad de la relación entre la prospectiva y el diseño de políticas públicas, en

particular cuando estos ejercicios son realizados en el marco de un OCT. En segundo lugar, ensayar algunas posibles respuestas respecto de cómo afrontar estas tensiones que plantea la actividad prospectiva en un OCT, en términos de potenciar las aplicaciones e impacto de los estudios prospectivos.

Para ello, el artículo se estructura en cuatro secciones. En la primera sección se presenta el ejercicio realizado en el CNIA-INTA y se describen de manera sucinta las cinco etapas de su desarrollo, detallando los resultados alcanzados en cada una ellas. En la segunda sección, se describe y analiza la vinculación entre la actividad prospectiva y los tomadores de decisiones en su nivel institucional y extrainstitucional. En la sección tercera se indaga sobre el vínculo entre la actividad prospectiva y las formas de organización de trabajo científico-técnico en un OCT. Por último, se plantea una agenda que pretende abrir la discusión para potenciar el impacto y o aplicaciones de los estudios prospectivos en un OCT.

1. EL EJERCICIO⁵

Entre los años 2015 y 2016 un grupo de profesionales de distintos Institutos pertenecientes al Centro Nacional de Investigaciones Agropecuarias (CNIA) y del Instituto de Investigación en Prospectiva y Políticas Públicas (IIPyPP), ambos pertenecientes al Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) de Argentina, realizamos un estudio prospectivo con foco en la producción y gestión del conocimiento científico y tecnológico en el CNIA para el año 2030⁶.

5.- Esta sección se basa en Schuff et al., 2017.

6.-El estudio fue realizado en el marco del Proyecto "Procesos socio-técnicos de innovación en los territorios" del Programa Nacional para el Desarrollo y Sustentabilidad de los Territorios.

La metodología utilizada para el ejercicio fue desarrollada mediante reuniones-talleres mensuales. En cada uno de ellos se discutieron diferentes tópicos y se establecieron acuerdos de trabajo para cada etapa del ejercicio. El estudio fue definido como exploratorio, dado que la delimitación del alcance, en términos de establecer los parámetros sobre los propósitos, actividades y recursos humanos requeridos, no fueron definidos antes de dar inicio a la actividad, como sucede en general en este tipo de estudios, sino que surgieron durante su desarrollo.

El objetivo del ejercicio estuvo orientado a reflexionar y trazar escenarios sobre los posibles futuros respecto de la producción y gestión del conocimiento en el CNIA hacia el año 2030.

En relación con los participantes, los perfiles de las investigadores que conformaron el equipo de trabajo fueron en general homogéneos en términos de trayectorias académicas y profesionales, lo que propició que compartieran una visión similar respecto del pasado, presente y futuro del sector y de las actividades científicas y tecnológicas. En este sentido, los resultados del ejercicio (tanto las variables como los escenarios) son entendidos como producto de las representaciones y percepciones que tuvo este grupo de investigadores respecto del análisis y reflexión en torno de la

producción y gestión del conocimiento científico y tecnológico en el CNIA.

Para la realización del ejercicio se partió, en primer lugar, de la delimitación del sistema⁷, que fue definido como “La producción y gestión del conocimiento científico y tecnológico en el Centro Nacional de Investigaciones Agropecuarias”. En una segunda etapa, se identificaron los grandes procesos/tendencias que permitieran dar cuenta del funcionamiento actual y futuro del sistema. Para organizar el análisis se definieron cuatro dimensiones (Científico-Tecnológica, Mercados Mundiales, Socio-Productiva y Político-Institucional) y tres escalas (Internacional, Regional y Nacional). En etapas posteriores se fueron identificando las variables y las variables clave que contribuyeron a delimitar y caracterizar el funcionamiento del sistema.

¿Qué puede ocurrir? fue la pregunta que articuló el análisis durante el ejercicio para pensar “anticipadamente”. Como resultado final de este proceso se elaboraron 4 escenarios por arquetipos⁸, que representan algunas imágenes de futuros posibles para el sistema bajo estudio.

Para el diseño y elaboración del estudio se recurrió a revisión bibliográfica de experiencias nacionales y regionales similares, vinculadas con el tema agroalimentario y al científico-tecnológico.

7.- El enfoque de sistemas es una de las herramientas a través de las cuales los futuristas abordan el mundo, ya que permite pensar en términos de interconexiones y relaciones entre diversas variables. Desde esta perspectiva, el sistema es definido como un “conjunto de partes que interactúan para producir efectos observables (comportamientos) fuera del sistema” (Bishop y Hines, 2012, p. 66). Es decir, este abordaje se propone dar cuenta de cómo interacciona un determinado conjunto de variables para moldear al sistema y cuáles son los efectos que produce fuera de él. Así, busca sacar del foco de análisis a las personas y al contexto como explicación acerca del funcionamiento del sistema. Ello no significa que estos elementos no sean importantes, pero sí que no constituyen los elementos centrales a la hora de dar cuenta del funcionamiento del sistema. Las propiedades del conjunto o sistema surgen de las interacciones y las relaciones entre las partes, que no son intrínsecas y se pueden entender solo dentro del contexto más amplio en el que se insertan (Gallopín et al., 2001).

8.- Para ampliar información sobre el enfoque de arquetipos, consultar Dator (2012); Bishop y Hines (2012) y Schuff et al. (2017).

A continuación se presenta sintéticamente el desarrollo metodológico del ejercicio.

Gráfico N° 1: Síntesis etapas del ejercicio



Fuente: Schuff et al., 2017, p. 29.

2. Etapas del ejercicio

2.1. Primera etapa: pre-prospectiva Sensibilización sobre la disciplina

La primera etapa del ejercicio estuvo abocada al acercamiento de los participantes a la disciplina prospectiva, dado que ninguno de ellos (exceptuando a las provenientes del IIP y PP) había desarrollado previamente una experiencia de este tipo. Mediante talleres de sensibilización se abordaron diferentes aspectos conceptuales y se revisaron los diferentes enfoques, métodos y escuelas existentes. Asimismo, en términos metodológicos, se revisaron los conceptos centrales de este tipo de enfoques.

2.2. Segunda etapa: identificación y delimitación del sistema. Grandes problemáticas, variables y escalas.

La segunda etapa del proceso estuvo abocada a la discusión y reflexión sobre la finalidad y el horizonte temporal del ejercicio. Producto de ese proceso, en primer lugar, se definió el sistema como “La producción y gestión del conocimiento científico

y tecnológico en el CNIA al año 2030”. A continuación se identificaron 6 grandes problemáticas que podrían incidir o afectar al sistema, algunas de las cuales presentan relevancia en más de una escala simultáneamente. Una vez identificadas estas grandes problemáticas se comenzó con el desagregado de estos temas en dimensiones y variables.

2.3. Tercera etapa: identificación de dimensiones y variables clave

En esta tercera etapa cada participante seleccionó y jerarquizó individualmente las principales tendencias identificadas en las etapas anteriores, a partir de los materiales elaborados hasta el momento.

Como primer resultado de esta tarea se llegaron a identificar 29 variables, que fueron categorizadas por escala y dimensión. Sobre la base de estas 29 variables se realizó un ejercicio de importancia-incertidumbre, que resultó de gran utilidad para continuar trabajando sobre la selección final de las variables. Es así que se obtuvieron 15 variables clave, de las cuales 8 resultaron inciertas (es decir,

presentan incertidumbre respecto de su evolución) y 7 invariantes (es decir, tienen una evolución conocida, pero de todos modos son relevantes para el devenir del sistema). Estas variables, ordenadas por escala y dimensión, se presentan en el Cuadro N° 1.

2.4. Cuarta etapa: caracterización de las variables clave e identificación preliminar de tendencias

El paso siguiente consistió en la caracterización de cada una de las 15 variables seleccionadas como clave (Cuadro N° 1) y la identificación preliminar de su tendencia al 2030. Para ello se trabajó a partir de revisión bibliográfica nacional e internacional y consulta e intercambios con referentes en los distintos temas abordados, en algunos casos que no formaban parte del grupo de trabajo (aunque pertenecieran a la institución). En esta etapa se avanzó en el desarrollo descriptivo de las variables y en la identificación de su trayectoria tendencial, para luego a partir de los insumos obtenidos en esta fase, avanzar sobre la última etapa del ejercicio.

Cuadro N° 1 - Variables clave, escalas y dimensiones

Nro. Orden	Nro. Variable	Variables y Escalas	Dimensiones	Clasificación
INTERNACIONAL				
1	4	Temas emergentes seleccionados con impacto en la conformación de la agenda de I+D+i local orientada al SAAA. Diseño y desarrollo de alimentos en función de las necesidades nutricionales de grupos humanos particulares. Biología sintética (referido a microorganismos, sistemas simples) y otras herramientas de mejoramiento aplicadas a organismos superiores. Biología de sistemas para el estudio y la manipulación de la interacción entre organismos biológicos y con el medio ambiente.	CYT	Incierta
2	5	Conformación de grandes redes y consorcios de investigación con fijación de agenda propia.	CYT	Invariante
3	8	Tensión por la propiedad intelectual.	MM/CYT	Invariante
4	9	Incidencia de la agenda de Cambio Climático mundial sobre las agendas de investigación de países desarrollados y en desarrollo.	CYT	Invariante
5	11	Incremento del peso específico de China e India en la generación de conocimiento.	CYT	Invariante
6	1	Barreras para-arancelarias.	MM/CYT	Invariante
7	6	Divergencia en los patrones de consumo de alimentos.	MM	Incierta
REGIONAL				
8	13	Debilidad de la vinculación Argentina-Brasil en I+D.	CYT	Incierta
9	14	Vínculo entre Argentina y otros Países de América Latina en ciencia y tecnología aplicada al SAAA.	CYT	Incierta
NACIONAL				
10	16	Sostenimiento del modelo productivo actual.	Socio-Productivo	Incierta

11	22	Dificultad para generar una cultura científica nacional (autonomía científica).	Política Institucional	Incierta
12	24	Planificación estratégica de la CYT /Política CYT.	Política institucional	Incierta
13	25	Subordinación a estándares internacionales de los sistemas de evaluación de los investigadores para la asignación de recursos para I+D.	Política institucional	Invariante
14	26	Profundización de la “integración subordinada” de los grupos de investigación a estándares internacionales.	Política institucional	Invariante
15	28	Debilidad de la trama innovativa nacional para generar beneficios económicos y sociales en el SAAA a partir del conocimiento público.	Política institucional Socio-productivo	Incierta

Fuente: Schuff et al., 2017, pp. 36-37.

2.5. Quinta etapa: construcción de escenarios por arquetipos

Como última etapa del ejercicio, se realizó un análisis sobre el devenir de las relaciones e interconexiones entre las variables clave y su contexto; es decir, del sistema bajo análisis. Dicho análisis se sintetiza en la construcción de cuatro escenarios a partir de la lógica por arquetipos, que representan imágenes de futuros posibles y plausibles para la producción y gestión del conocimiento científico y tecnológico en el CNIA al 2030. Los escenarios elaborados son: i) Tendencial “La dualidad”, ii) Nuevos Equilibrios “La ventanita”, iii) Transformación Sistémica “El Salto” y iv) Colapso “El Paquete”⁹.

9.- Los escenarios pueden consultarse en Schuff et al., 2017.

Gráfico N° 2 - Escenarios por arquetipos



Fuente: Schuff et al. (2017, p. 74).



continuación Gráfico N° 2 - Escenarios por arquetipos

Para cada uno de los escenarios se elaboraron descripciones detalladas de las imágenes de futuro, fundamentadas desde la historia y el presente. Partiendo de un análisis retrospectivo, se desarrolló un desencadenamiento lógico hacia el presente (punto de inicio) para luego trazar las distintas trayectorias posibles hacia el futuro. Así, los escenarios se construyeron en términos de funcionamiento/relación entre un conjunto de variables, que son las que, se consideró, determinan la configuración de cada uno de ellos. Es decir, si bien cada uno de los escenarios condensa las quince variables clave del sistema, la descripción de cada uno de ellos se centra en la dinámica de algunas variables seleccionadas en función de la imagen de futuro que se describe.

La publicación de este estudio nos dejó múltiples aprendizajes a todos los miembros del equipo. Por un lado, el desarrollo del ejercicio nos permitió reflexionar sobre nuestra propia práctica dentro y fuera de la institución, en el sentido de poder analizar en forma sistematizada y articulada los problemas a los cuales nos enfrentamos en nuestra actividad cotidiana y las herramientas con las que contamos para resolverlos. Asimismo, nos permitió prever el surgimiento de nuevas problemáticas en el futuro y pensar estrategias para enfrentarlas. Por otro lado, para los investigadores, este espacio de intercambio que propició el ejercicio contribuyó también a reflexionar sobre los diferentes elementos que entran en juego a la hora de considerar el impacto de la actividad científica en el agro, así como también el rol que ocupa la institución en la generación de conocimiento científico y tecnológico como base para la elaboración de políticas públicas.

Por otra parte, la publicación dio lugar a una nueva etapa de análisis, en la que entendimos como necesario desnaturalizar el vínculo entre

la actividad prospectiva y el diseño y desarrollo de políticas públicas. Partiendo de este análisis, identificamos dos grandes tensiones o puntos críticos en la relación, los cuales serán abordados a continuación.

3. LA VINCULACIÓN ENTRE LA ACTIVIDAD PROSPECTIVA Y LOS TOMADORES DE DECISIONES EN SUS DIFERENTES NIVELES

La prospectiva es señalada asiduamente como una herramienta que puede generar importantes insumos para el diseño de políticas públicas sectoriales acordes con las problemáticas que se enfrentan. Los aportes de esta disciplina son relevantes, en especial, para orientar a las instituciones a desarrollar estrategias que les permitan afrontar los desafíos futuros que encuentran por delante un determinado sector y que muchas veces no son visibles sin un análisis más amplio y profundo (Nigrini, 2010; Miles et al., 2010). Sin embargo, la relación entre la actividad prospectiva y los tomadores de decisiones muchas veces puede resultar compleja en su articulación.

Desde la literatura especializada se reconoce que este problema se vincula, en general, con el hecho de que no suelen existir estructuras y mecanismos institucionales pre-establecidos que contribuyan a dinamizar y facilitar dicha vinculación. Otra causa tiene que ver con la diferencia que se plantea respecto de los plazos sobre los resultados de los estudios. Por un lado los plazos requeridos por las instancias políticas para la obtención de resultados concretos son, en general, inmediatos. Por su parte, los plazos técnicos que demanda

un estudio prospectivo suelen ser mucho más prolongados. Este desfase tiene como consecuencia un alejamiento entre ambas instancias y la ausencia de demandas institucionales hacia los equipos prospectivos, en el caso de que estos estén institucionalizados. Finalmente, otros problemas se vinculan directamente con la no comprensión de los aportes que puede realizar la prospectiva a la actividad política (Smajgl y Ward, 2013; Van der Steen y Van Twist, 2013).

Si bien relevantes y útiles para pensar esta relación, estos análisis se enfocan en el vínculo entre los equipos que desarrollan los estudios prospectivos en el marco de un organismo público y los tomadores últimos de las decisiones en ese mismo organismo (o en uno vinculado). Nuestro estudio y la reflexión posterior en torno del proceso nos abrió, además, otros interrogantes, que se desprenden tanto de la pregunta acerca de esta relación entre prospectiva y políticas públicas, como de las respuestas planteadas desde la literatura especializada.

El primero de estos interrogantes tiene que ver con el rol que juegan en esta vinculación los tomadores de decisiones que ocupan cargos medios en la institución. Es decir, en qué medida los mandos medios funcionan como articuladores entre los grupos encargados de la realización de los estudios y los tomadores finales de las decisiones. Es cierto que muchas veces no existen estructuras ni mecanismos formales que establezcan cadenas de vinculaciones entre ambos extremos, de forma tal que la relación entre los grupos que realizan los estudios y los tomadores de decisiones solo puede darse por canales informales. En estos casos, la vinculación de los mandos intermedios con los tomadores de decisiones es un elemento central para que los resultados sean visibles en las esferas políticas con mayor nivel de responsabilidad.

En otros casos, los estudios no son encargados por los tomadores de decisiones, sino que son iniciativas de estos mandos intermedios o de los propios grupos de trabajo. En estos casos, esta vinculación entre los mandos medios y los tomadores de decisiones para comunicar los resultados de los ejercicios y propiciar que sean tenidos en cuenta a la hora de tomar decisiones resulta fundamental.

En el caso del estudio presentado la figura del mando medio cumplió un rol fundamental, dado que la demanda del estudio surgió desde esa instancia. En este sentido, jugó un rol de articulación permanente entre las necesidades y demandas que tenía el CNIA y el equipo que llevó adelante el estudio. Este feedback permanente entre ambas instancias permitió desarrollar un proceso de mejora y focalización de los resultados que no hubiera sido posible sin esta articulación permanente.

El segundo interrogante se enfoca en la incorporación y participación de stakeholders extrainstitucionales en el proceso de diseño y elaboración de los estudios prospectivos. Aquí la pregunta que se formula es en qué medida la consideración de las voces de los grupos de interés a la hora de realizar un estudio puede redundar en una mayor relevancia de los resultados que se alcanzan. Ella puede ser medida en al menos dos sentidos. Por un lado, la participación de stakeholders en los estudios puede propiciar que los resultados sean percibidos como más relevantes por el ámbito público en general y por los tomadores de decisiones en particular, en tanto no recoge solo las voces y visiones institucionales sino, además, las voces extra-institucionales. Por el otro, el involucramiento de los stakeholders puede propiciar que el sector extra-institucional haga propios estos resultados, de forma que los estudios se conviertan no solo en insumos para el ámbito público sino también importantes recursos para el ámbito privado.

En nuestro caso, al tratarse de un estudio exploratorio, surgido de una demanda institucional vinculada con la necesidad de contar con insumos estratégicos para la elaboración de los planes de mediano plazo de los centros de investigación, no se evaluó la posibilidad de contar con la participación de stakeholders en el estudio, ya que se priorizó la obtención de los resultados. Realizando una lectura crítica del proceso de conformación del ejercicio, consideramos que este podría haber sido un aporte sustancial y relevante.

4. LA VINCULACIÓN ENTRE LA ACTIVIDAD PROSPECTIVA Y LAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO AL INTERIOR DE LAS INSTITUCIONES DE INVESTIGACIÓN

Otro de los puntos críticos detectados durante el desarrollo del estudio hace referencia al vínculo entre la actividad prospectiva y las formas de organización del trabajo al interior de los organismos públicos de investigación. La prospectiva se caracteriza por ser una actividad multidisciplinar, ya que el abordaje que hace de los problemas es integral, holístico y no estructurado (Gibbons et al., 1997; Funtowicz y Ravetz, 1993). En tanto nuevo modo de producción de conocimiento (diferente del paradigma de la ciencia normal), la prospectiva propone la incorporación de concepciones metodológicas donde las soluciones a los problemas científicos surgen de contextos ampliados, en los que los conflictos de interés forman parte del problema que se abordará. Es decir, las respuestas se dan a partir de procesos interactivos donde, además de la comunidad científica, también participan las

partes involucradas en los problemas por resolver (Gibbons, 1997; Funtowicz y Ravetz, 1993). Para ello además, los temas prioritarios son establecidos y definidos de manera conjunta por todos los actores involucrados en la problemática que los convoca y no solo por los organismos de investigación y/o universidades. En este sentido, muchos de los nuevos problemas que requieren del conocimiento experto para encontrar soluciones no pertenecen estrictamente a la órbita científica. Ese decir, si bien resulta necesario el conocimiento codificado para resolver un problema científico-tecnológico, sus soluciones se circunscriben más a la esfera de la política y de lo público.

La prospectiva se encuentra orientada a construir visiones sobre el futuro para dar respuesta o intentar resolver problemas que son de índole multidimensional, como lo son la sustentabilidad ambiental, el desarrollo de los mercados, la equidad social o el desarrollo tecnológico, por mencionar algunos ejemplos. Es decir, busca dar soluciones a problemas que se quieren resolver o que se intenta evitar que sucedan. La mayoría de estos temas no puede ser abordada desde una especialidad, sino que involucra la expertise de especialistas de diversas áreas.

Así, la base epistemológica y conceptual de la prospectiva resulta conflictiva con las formas en las que tradicionalmente se ha organizado el trabajo científico al interior de los OCT. En estos espacios -y siguiendo el paradigma de la ciencia normal (Funtowicz, 1993)-, los investigadores suelen nuclear sus investigaciones en torno a disciplinas de pertenencia y no a problemáticas por resolver. Asimismo, se establecen pocos (o nulos) canales de vinculación que permitan, aunque sea en algunos casos, sortear esta rígida estructura disciplinar para proponer estrategias menos estructuradas y más integrales.

En nuestro caso, la institución en la que nos desempeñamos responde a esta lógica de organización, con Centros e Institutos especializados en diferentes disciplinas a través de los que se busca dar respuestas y proponer mejoras para las diversas producciones agropecuarias que se desarrollan en nuestro país. Sin embargo, el estudio -si bien surgido de una demanda institucional de un Centro de Investigaciones- fue producto de una alianza estratégica entre un instituto de investigación ligado a las ciencias sociales, un centro de investigación vinculado con temáticas agrarias y un programa nacional de investigación integrado por investigadores de diferentes especialidades. Esta iniciativa permitió poner en diálogo a investigadores de disciplinas muy diversas, tanto de las ciencias exactas y naturales como de las ciencias sociales, y a sus saberes. El aprendizaje en este sentido radicó en poder construir los problemas desde una nueva óptica que trasciende a las disciplinas. Ello no implica, no obstante, que no haya sido de una importancia central contar con especialistas en ciertas disciplinas, en especial a la hora de definir y caracterizar las diferentes variables que eran observadas como partes de la problemática por abordar. No obstante, como se mencionó, la conformación de un equipo de trabajo multidisciplinario contribuyó a fortalecer y enriquecer la experiencia.

5. UNA AGENDA PARA PENSAR EL VÍNCULO ENTRE PROSPECTIVA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Este ejercicio de reflexión sobre el trabajo prospectivo realizado, con foco en la vinculación entre los ejercicios de prospectiva y los procesos de toma de decisiones para la construcción de políticas públicas nos permitió obtener nuevos aprendizajes que, consideramos, pueden resultar útiles tanto para nuestro grupo de trabajo como para todos aquellos que desarrollen estos tipos de estudios en OCT. Pero, además, en tanto resulta ser una primera experiencia en este sentido, nos permitió avizorar y trazar una agenda tentativa de investigación en torno de estas temáticas.

En primer lugar, en cuanto al involucramiento de los tomadores de decisiones o de los mandos medios en los ejercicios, pudimos ver que, en tanto constituyen una instancia política, su participación resulta fundamental en diversos sentidos. En especial se observó que es necesario que tomen la iniciativa para demandar este tipo de estudios y, desde este lugar, acompañen a los investigadores. Este acompañamiento puede darse a través de diferentes estrategias, que irán variando de acuerdo con las lógicas de la institución, la disponibilidad de tiempo de estos actores, entre otras. Pensar estas posibles estrategias es una pregunta que se abre para una futura agenda de investigación. Sin embargo, una estrategia que resultó útil a este equipo, como se mencionó, fue la participación de los mandos medios en instancias de validación de los resultados alcanzados. Esta participación sin duda fue central para alcanzar resultados que resultaran más relevantes y útiles -en términos políticos- para la organización pero, además, que pudieran ser comunicados a las instancias de

toma de decisión, en tanto la participación de los mandos medios permite que estos se apropien de mejor forma de los resultados alcanzados. Para ello –es decir, para que demanden y acompañen estos procesos– se requiere que puedan tener márgenes de acción lo suficientemente amplios, en especial cuando no existen estructuras ni dinámicas institucionales claras que permitan el desarrollo de este tipo de actividades.

En segundo lugar, la participación de stakeholders en la construcción de estos ejercicios, es decir, la incorporación de la visión del sector privado en este tipo de estudios resulta central. De esta forma es posible alcanzar resultados que permitan acercar posiciones entre el ámbito público y el privado y generar sinergias que redunden en una mejora del sector bajo análisis. Como vimos, sin embargo, la participación de estos grupos está muchas veces limitada por los propios diseños de las experiencias, por cuestiones de tiempo o por cuestiones presupuestarias, entre otras. Además, también es dable considerar que esta participación puede darse de diversas formas, que abarcan desde la participación directa en la realización de los ejercicios hasta formas indirectas de consulta. De todas maneras, resulta relevante señalar la importancia de planificar la incorporación de estos grupos desde el momento mismo del diseño del estudio, para permitir que esta voz sea realmente considerada.

Por último, en relación con las formas de organización del trabajo en los OCT, nuestra experiencia nos permite obtener algunos aprendizajes pero también nos abre nuevas preguntas. El primer punto se relaciona con cómo pensar a la prospectiva dentro de estas instituciones. Sin duda, es importante que los OCT cuenten con espacios específicos destinados a la prospectiva (direcciones, institutos, grupos, etc.), que puedan contribuir metodológicamente con el desarrollo de este tipo de estudios. Sin embargo,

es necesario tener en cuenta la necesidad de que en este tipo de análisis participen expertos en las disciplinas o áreas temáticas/geográficas sobre las cuales se busca trabajar. Es por ello que creemos que es central que los OCT se planteen algunos mecanismos de flexibilidad, que permitan que investigadores de diferentes áreas disciplinares trabajen conjuntamente para pensar los problemas de nuevas maneras, para encontrar nuevas respuestas que permitan mejorar sustancialmente el área de trabajo. La experiencia del INTA en este sentido resulta reveladora, en tanto las lógicas implementadas en este trabajo constituyeron en verdad una experiencia superadora. Repensar estas estrategias en el marco de las nuevas formas de producción del conocimiento es también parte de la agenda que, consideramos, debe nutrir los estudios acerca del vínculo entre prospectiva y política.

En definitiva, lo que se busca es poder trazar nuevos caminos que permitan fortalecer la relación entre las diferentes disciplinas científicas entre sí y con los ámbitos de toma de decisión.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BISHOP, P. y **HINES, A.** (2012). *Teaching about the future*. UK: Palgrae Mac Millan.

DATOR, J. (2009). Alternative Futures at the Manoa School. En *Journal of Futures Studies*, November 2009, vol. 14, (Nº2), pp. 1-18.

DOWNEY, L., HEYDEBRECK, P. y **DE JOUVENEL, H.** (2004). *Foresight and the transition to regional knowledge-based economies*. Unión Europea: Directorate-General for Research and Innovation.

FUNTOWICZ, S. y **RAVETZ, J.** (1993). La ciencia posnormal. En *Futures*, septiembre de 1993.

GALLOPÍN, G.; FUNTOWICZ, S.; O'CONNOR, M. y **RAVETZ, J.** (2001). Una ciencia para el siglo XXI: del contrato social al núcleo científico. En *Revista Internacional de Ciencias Sociales*. Junio de 2001, p. 168.

GIBBONS, M.; LIMOGES, C.; NOWOTNY, H.; SCHWARTZMAN, S.; SCOTT, P. y **TROW, M.** (1997). *La nueva producción del conocimiento. La dinámica de la ciencia y la investigación en las sociedades contemporáneas*. Barcelona, España: Ediciones Pomares-Corredor.

NIGRINI, G. V. (2010). Presentación a la edición en castellano. En Georghiou, L.; Cassigena Harper, J.; Keenan, M.; Miles, I. y Popper, R., *Manual de prospectiva tecnológica: Conceptos y práctica*. México, DF: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

SCHUFF, P.; GONZALEZ, L.; MOLTONI, L.; SANCHEZ, G.; CARRAPIZO, V. y **CLADERA, J.** (2017). "La producción y gestión del conocimiento científico y tecnológico en el CNIA: una experiencia prospectiva". Ediciones INTA: Buenos Aires. Disponible en: <https://inta.gob.ar/documentos/la-produccion-y-gestion-del-conocimiento-cientifico-y-tecnologico-en-el-cnia-una-experiencia-prospectiva>

SMAJGL, A. y **WARD, J.** (2013). A framework to bridge science and policy in complex decision making arenas. En *Futures*, (Nº 52), pp. 52-58.

VAN DER STEEN, M.A. y **VAN TWIST, M.J.W.** (2013). Foresight and long-term policy making: An analysis of anticipatory boundary work in policy organizations in The Netherlands. En *Futures*, (Nº 54), pp. 33-42.

NODO XXI Y CEP: ESTRATEGIAS Y RECURSOS UTILIZADOS EN EL DEBATE PÚBLICO SOBRE EDUCACIÓN EN CHILE, 2013-2016

*NODE XXI AND CEP: STRATEGIES AND RESOURCES USED
IN CHILE'S PUBLIC DEBATE ON EDUCATION, 2013-2016.*

autoras

Violeta Montero Barriga¹

Alejandra Vera González²

Gisela Opazo Salas³

RESUMEN

El presente trabajo estudia las estrategias y recursos desplegados por dos *think tanks*, NODO XXI y CEP, que participaron activamente entre los años 2013 y 2016 en el debate sobre la reforma del sistema de educación en Chile.

A nuestro juicio, este análisis es interesante, porque caracteriza las dinámicas de un proceso político clave para el sector educativo en Chile, pues se abrió una fuerte discusión sobre el rol del Estado, el mercado y la sociedad en la provisión y aseguramiento de servicios educativos.

Los resultados de este ejercicio, que utiliza técnicas cualitativas y cuantitativas de análisis, evidencian que Nodo XXI y CEP, a pesar de mostrar visiones ideológicas, discursos y objetivos políticos distintos, operan con las mismas estrategias de intermediación desde la sociedad hacia el Estado. La diferenciación se establece, entonces, por los recursos disponibles y utilizados, lo que explica su posicionamiento e influencia en el debate público y consiguiente toma de decisiones.

PALABRAS CLAVE: *think tanks*, educación, estrategias y recursos de intermediación política.

ABSTRACT

This paper studies the strategies and resources deployed by two Think-Tanks, NODO XXI and CEP, which actively participated in debate about the Reform in Chile's Educational System between 2013 and 2016.

To our judgment, this analysis is interesting, because it accounts for the dynamics of a political process that is key to education in Chile, since it opened a discussion on the role of the state, the market, and society in the supply of insurance of educational services.

The results of this analysis, which employs both qualitative and quantitative techniques, evidence that Node XXI and CEP, despite showing distinct ideologies, discourses and political objectives, operate with the same intermediation strategies from society to the state. The differentiation is established, then, by the available and already used resources, which explains its positioning and influence in the public debate and subsequent decision-making.

KEY WORDS: *think tank*, education, political intermediation strategies and resources.

1.- Docente Departamento Administración Pública y Ciencia Política, Universidad de Concepción. © Doctora en Sociología por la Universidad Alberto Hurtado. Correo electrónico: violetamontero@udec.cl. Código OORCID: 0000-0001-6949-2662

2.-Periodista, Magíster en Política y Gobierno Universidad de Concepción. Correo electrónico: veeragonzalez@gmail.com. Código ORCID: 0000-0003-3080-8820

3.-Periodista, Magíster en Política y Gobierno Universidad de Concepción. Correo electrónico: gisefe8@gmail.com. Código ORCID: 0000-0002-4358-4283

Artículo recibido el 20 de marzo y aceptado el 15 de mayo de 2018.

1. ANTECEDENTES GENERALES

El debate en relación con la política educativa en Chile marcó la agenda legislativa del año 2017 en el Congreso Nacional, en torno a la discusión sobre educación superior. Desde el año 2013 la misma dinámica permitió la promulgación de un marco legal que prohibía el lucro y el copago en educación secundaria, modificando la estructura de provisión educativa contra la formación particular subvencionada y con un fuerte impulso de la educación pública.

Las transformaciones en el sector educativo han sido permanentes en la historia nacional; sin embargo en pocos casos el debate en torno a la educación ha estado en el centro del programa político programático de un gobierno y ha sido considerado como la *gran reforma*, tendiente a generar cambios sustantivos en la fisonomía del modelo social y político nacional.

Ese fue el caso del gobierno de Michelle Bachelet en Chile, que se extendió desde el 11 de marzo de 2014 al 11 de marzo de 2018. A través de su programa político y del discurso de sus representantes, se indicaba que la reforma de educación sería el *gran legado* del gobierno de Bachelet, pues a largo plazo se modificarían los niveles de desigualdad y estratificación social del país, promoviéndose mayor cohesión e igualdad. Se cuestionaron, entre otros aspectos, el rol del Estado y de las familias sobre la educación de los niños; las ideas del mérito y el esfuerzo individual como herramientas para el acceso a la educación y a los sistemas de financiamiento; la legitimidad y/o el delito que implica lucrar con proyectos educativos; la participación de los jóvenes estudiantes en los sistemas de gobierno escolar y universitario, entre otros temas que confrontaron a estudiantes, padres y apoderados, dueños de establecimientos educa-

cionales, corporaciones y fundaciones, políticos, intelectuales, todos interesados en el debate y consecuencias concretas que todo cambio puede generar en la estructura de la gestión educativa.

El proyecto impulsado por esta alianza gobernante demostró una convicción político-ideológica, pues contempló las propuestas y visiones críticas que generaron los estudiantes chilenos movilizados en el año 2011, dando curso a medidas políticas estudiadas como un conjunto de consecuencias de la acción colectiva.

No es nuestro objetivo definir los impactos de estas acciones que serán parte de las preocupaciones futuras de analistas sociales y políticos, sino más bien dar cuenta del amplio proceso de deliberación y decisión que se generó en Chile en torno a este proyecto reformista que apuntó a modificar amplios consensos nacionales y grandes prácticas naturalizadas, enraizadas en convicciones de la sociedad y del individuo.

Podemos señalar, dada esas constataciones, que ningún actor del sistema político y social pudo abstraerse. Más aún, que se generó un ambiente de amplia discusión y deliberación de ideas que confrontó actores y especialmente estrategias de influencia.

En el presente trabajo nos interesa profundizar justamente en este aspecto, poniendo el foco en los centros de estudio o *think tanks* que opinaron activamente sobre educación en el período 2013-2016. En particular, se estudia Nodo XXI y el Centro de Estudios Públicos (CEP), por constituir, a nuestro juicio, dos centros que se definen a sí mismos como con vocaciones y estilos diferentes y que podrían, como hipótesis, establecer distintos cursos de acción para la intermediación política.

El primero de ellos, Nodo XXI, es fundado en el año 2013 por exdirigentes de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile y opera con una visión estatista y desarrolla vínculos con actores sociales movilizados, en particular representantes del movimiento estudiantil chileno. El CEP fue fundado en 1980 y se caracteriza por una visión liberal en lo económico y desarrolla vínculos técnicos y políticos con autoridades y actores miembros de las distintas coaliciones gobernantes en Chile: la Concertación (1990-2010), Alianza por Chile (2010-2014) y Nueva Mayoría, coalición gobernante entre 2014-2018.

En el espectro valórico (Moreno, 2010), estos centros se encuentran en posiciones opuestas. CEP se ubicaría en un eje conservador, mayormente vinculado a la derecha, mientras que Nodo XXI se perfila de izquierda, específicamente con apoyo de parte de la izquierda autónoma, pudiendo ubicarse entre centros liberales progresistas.

Bajo una pretensión comparativa, el objetivo de este trabajo es presentar las estrategias y los recursos que ambos centros de estudio utilizaron entre los años 2013 y 2016 para influir en la deliberación pública nacional educativa. Previamente a esta presentación, se desarrollará una discusión conceptual para comprender de mejor forma estos actores colectivos (los *think tanks*) en el centro del proceso político.

2. LOS THINK TANKS, SUS CARACTERÍSTICAS Y SU RELEVANCIA EN CHILE

Los *Think Thanks* o centros de estudio tienen como objetivo orientar el debate público y hacer que sus ideas prevalezcan al nivel de la decisión política (Gárate, 2008).

Este objetivo se cumple de una manera directa, a través de sus conexiones y relaciones con altos responsables políticos, en la lógica de *revolving door* como señala Abelson en Urrutia (2013); o de manera indirecta, a través de publicaciones, reuniones y seminarios que buscan situar temáticas de interés en la agenda y opinión pública.

Siguiendo a Mendizabal y Sample (2009, p. 11), los *think tanks* logran este propósito por distintos medios, entre los que se cuentan la producción de investigaciones aplicadas, las asesorías o consultorías, la interacción con los medios, el desarrollo o la participación en redes de políticas, la participación formal y directa en procesos de políticas, las relaciones informales con tomadores de decisiones y poderes de facto ofreciendo espacios de reflexión, etcétera.

Lo cierto es que a pesar de sus diferencias y tipologías, la producción de ideas y la capacidad de influencia son consustanciales a su existencia, de manera que han logrado un lugar importante en la sociedad a nivel internacional y nacional, siendo capaces de construir opiniones y participar directamente en los debates públicos en tanto “catalizadores del conocimiento, desplazando a otras organizaciones que —como la universidad, los grupos de interés y los partidos políticos— han sido los referentes tradicionales de la producción y promoción de ideas” (Tanaka et al., 2011, p. 96).

Su influencia se percibe especialmente desde un punto de vista político en la fase de construcción de agenda pública y de formulación de políticas públicas, lo cual es coherente, siguiendo a Uña (2009), porque los *think tanks* se definirían como “aquellos institutos de investigación, organizaciones no gubernamentales y organizaciones privadas, todas ellas sin fines de lucro, orientadas a la investigación y/o promoción de temas públicos con el fin de influir sobre el proceso de las políticas públicas” (Uña et al., 2009, p. 229).

En el caso chileno, los *think tanks* han sido igualmente relevantes y foco de preocupación de distintos analistas sociales.

Patricio Silva (1992), en su artículo *Intelectuales, tecnócratas y cambio social en Chile: pasado, presente y perspectivas futuras*, señalaba que la sociedad nacional se había convertido en un laboratorio social y que tras el restablecimiento de la democracia emergió un nuevo marco político institucional que tenía su base en la élite política chilena. A propósito de esto, se cuestionaba sobre el papel desempeñado por la *intelligentsia* en la formulación, difusión y aplicación de ideas.

El régimen militar representó, sin duda, una coyuntura que explica la constatación de Silva, pues en esos años se crearon y proliferaron muchos centros de estudio ante la clausura, restricción y expulsión de las universidades de académicos contrarios al régimen; y ante la proscripción de partidos políticos (Cociña y Toro, 2013).

Justamente en el análisis de los procesos políticos y *think tanks*, siguiendo a Cociña y Toro, podemos afirmar que no es posible dejar de considerar las coyunturas que determinan su entorno de acción, lo que en el caso chileno permitiría identificar tres hitos: “régimen militar y transición (1973-1990),

retorno de la democracia y proceso de consolidación (1990-2000), y consolidación democrática (2000 en adelante)” (Cociña y Toro. En Flisfisch et al., 2013, p. 4).

Según esta propuesta, en la actualidad nos encontraríamos en un momento posterior a la consolidación democrática, y eventualmente post 2011, en uno de cuestionamiento de las bases del consenso político que surgió y favoreció la transición de Chile a la democracia. En este contexto resulta relevante cuestionarse por las estrategias utilizadas por los centros de estudio, más aún desde una perspectiva comparada entre dos centros que, en apariencia, son disímiles.

3. DE LOS CASOS DE ESTUDIO Y OPCIONES METODOLÓGICAS

La elección del estudio se extrae de una muestra de 43 *think tanks* existentes en Chile al año 2016, tal como se muestra a continuación:

Tabla N° 1. *think tanks* chilenos, 2016

1.- Fundación Jaime Guzmán	12.- Instituto Igualdad	22.- Centro Democracia y Comunidad	33.- Instituto Libertad
2.- Center for International Private Interprise (Ciper)	13.- Fundación por la Democracia	23.- Fundación Piensa	34.- Fundación Futuro
3.- Fundación para el Progreso	14.- Corporación de Investigaciones sociales	24.- Instituto Estudios de la Sociedad	35.- Educación 2020
4.- Fundación Chile Intercultural	15.- Fundación Democracia y Desarrollo	25.- Horizontal	36.- Humanas
5.- Espacio Público	16.- Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (Cenda)	26.- Idea País	37.- Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social
6.- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)	17.- Fundación Sol	27.- Fundación Nodo XXI	38.- Cadem
7.- Centro de Estudios Públicos (CEP)	18.- Instituto Res Pública	28.- Centro de Estudios para el Desarrollo	39.- Observatorio Chileno de Políticas Educativas (OPECH)
8.- Corporación de Estudios para América Latina (Cieplan)	19.- Fundación Avanza Chile	29.- Corporación de Estudios Sociales y Educación (SUR)	40.- Programa Interdisciplinario de Investigación en Educación
9.- Fundación Chile 21	20.- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales de Chile (Flacso Chile)	30.- Corporación de Promoción Universitaria (CPU)	41.- Fundación Paz Ciudadana
10.- Libertad y Desarrollo	21.- Fundación Friedrich Ebert	31.- Instituto de Ciencias Alejandro Lipschutz (Ical)	42.- Centro de Estudios FECh (CEFECCh)
11.- Expansiva		32.- Grupo de Investigación Agraria	43.- Centro de Estudios Internacionales UC

Fuente: elaboración propia sobre la base de *Global go to Think Tank 2015*, Universidad de Pensilvania y consulta en páginas web de los centros de estudio.

Respecto de la afiliación política de los centros, hay una distribución heterogénea, primando aquellos que se autoidentifican como de izquierda y los que declaran no tener una afiliación política, sino mayor primacía técnica.

Tabla N° 2: Afiliación Política de *think tanks* en Chile, 2016.....

Afiliación Política	N°	Porcentaje
Izquierda	15	34,88 %
Sin Afiliación Política	13	30,23 %
Derecha	9	20,93 %
Independiente	6	13,95 %
Total	43	100 %

Fuente: elaboración propia sobre la base de *Global go to Think Tank 2015*, Universidad de Pensilvania y consulta en páginas web de los centros de estudio.

En relación con este universo, el propósito de la investigación fue caracterizar en perspectiva comparada las estrategias y recursos desplegados por las fundaciones Nodo XXI y CEP para participar en el debate público en materia educativa en Chile en el periodo 2013–2016.

Para lo anterior se analizaron fuentes secundarias que daban cuenta de la aparición pública de ambos centros en la prensa, sesiones en el congreso, páginas web y revistas institucionales. Además, para complementar, se realizaron entrevistas a representantes de ambos centros, con el fin de contrastar y controlar las conclusiones extraídas.

El análisis se orientó con las siguientes categorías, elaboradas sobre la base de la reflexión teórica:

a) Estrategias de incidencia de los *think tanks* en el debate público y la decisión política

- Vínculos con los medios de comunicación: presencia en prensa escrita y digital.
- Vínculos con la política: participación en el Congreso, intermediación con actores políticos y arena electoral.
- Vínculos con la sociedad civil: intermediación con actores políticos del mundo social.
- Vínculos con la academia: participación en seminarios y foros.
- Vínculos con movimientos sociales.

b) Uso de recursos TIC y Redes Sociales:

- Recursos humanos.
- Recursos financieros.

A continuación se presenta una descripción de este trabajo y de los hallazgos encontrados, en el mismo orden que han sido presentadas estas categorías.

4. ESTRATEGIAS DE INCIDENCIA EN EL DEBATE PÚBLICO Y EN LA DECISIÓN

4.1 Vínculos con los medios de comunicación: presencia en prensa escrita y digital

Los *think tanks* para difundir sus mensajes buscan presencia pública en medios de comunicación, a través de diferentes géneros periodísticos, los que son relevantes a la hora de informar a la sociedad, “razón por la cual se convierten en herramientas indispensables para elaborar los mensajes comunicativos que inclusive pueden cambiar el comportamiento e influir en las decisiones del público (...)” (Vidal, 2010, p. 1).

Para realizar el seguimiento de la presencia en prensa escrita de Nodo XXI y CEP, se consideró el periodo correspondiente a julio 2013-julio 2016, ya que coincide con el año de fundación de Nodo XXI y con el auge de la discusión del proyecto de reforma educacional en Chile. Los resultados de esta investigación arrojan que las columnas de opinión son las publicaciones en las que más apariciones registra CEP, en tanto Nodo XXI destaca en el género informativo con 24 noticias (ver Tabla N° 17).

Tabla N° 3. Presencia de Nodo XXI y CEP en prensa escrita y digital según tipo de publicación periodística

Género Periodístico	Nodo XXI	CEP
Columna de Opinión	18	68
Entrevista	4	11
Noticia	24	6
Reportaje	1	0
Total	47	85

Fuente: elaboración propia. Periodo considerado: desde julio de 2013 a julio de 2016.

En relación con los temas abordados, CEP trata, entre otros, la participación privada en educación escolar, los nudos críticos y alteraciones para el fin del financiamiento compartido y los desafíos de la nueva carrera docente. Por su parte, Nodo XXI se remite a temáticas como la reforma educacional con base en el financiamiento, el programa educacional y fortalecimiento público y el dilema de la gratuidad. Es decir, a grandes rasgos, el primero pone su foco en educación escolar y el segundo en educación superior.

Un análisis más exhaustivo permite identificar una amplia ventaja de CEP en relación con Nodo XXI en columnas de opinión y entrevistas. En este caso, el 92,9% de las apariciones de CEP en la prensa corresponden a estas, mientras que Nodo XXI solo alcanza un 46,7% en estos ítems.

La mayor cantidad de apariciones de CEP en la prensa puede ser explicada por la relevancia pública de sus integrantes, lo que los convierte en voces legitimadas por los medios de comunicación. Destaca la presencia del exministro de educación, Harald Beyer; de la Dra. en Filosofía y exasesora del ministerio de educación, Sylvia Eyzaguirre; y

José Joaquín Brunner, reconocido investigador y académico chileno. En contraposición, quienes figuran en los artículos de la Fundación Nodo XXI son en su mayoría investigadores emergentes vinculados a movimientos a sociales.

En relación con las noticias, los porcentajes se revierten, alcanzando Nodo XXI el 54% de sus apariciones versus un 7% de CEP. Esto podría explicarse porque en el periodo contemplado en este estudio los medios de comunicación en Chile dieron una amplia cobertura al movimiento estudiantil y sus demandas, las que coinciden con las propuestas del directorio de Nodo XXI.

Si bien la intención de los *think tanks* es difundir los resultados de sus investigaciones, no siempre es fácil lograr la atención de los medios, ya que estos emplean sus propios criterios de selección, es decir “funcionan como instituciones destinadas a organizar a la opinión pública, y actuarán como mecanismos reductores de la actividad política al establecer los temas de la agenda de discusión” (Santillán, 2012, p. 205).

En el caso de Chile, la concentración económica de los medios de comunicación puede considerarse un duopolio comercial en manos de El Mercurio (propietario del diario del mismo nombre, Las Últimas Noticias, La Segunda y otros 23 diarios regionales) y el Consorcio Periodístico de Chile S.A., Grupo Copesa (dueño de La Tercera, La Cuarta y La Hora), los dos cercanos a la derecha política. En conjunto, ambos concentran el 95% de los diarios de circulación nacional, el 80% de la lectoría y el 83% de la inversión publicitaria (Observatorio Latinoamericano de Regulación, Medios y Convergencia, 2015).

En estos medios (La Tercera y El Mercurio) Nodo XXI registra el 28,2% del total de sus apariciones, lo que si bien no es un porcentaje menor es significativamente más bajo que las publicaciones de CEP, que en estos mismos diarios alcanza el 77,6%. Lo anterior da cuenta de que la vinculación política es importante a la hora de ser consultado en ciertos temas de interés público. En tanto, la mayor participación de la Fundación Nodo XXI es de un 26% en El Mostrador, medio que en 2003 se convirtió en el primer diario digital de Chile en ser reconocido como tal por dictamen de la Superintendencia de Valores y Seguros, es decir con estatus homólogo al de los medios de prensa escritos que se publican en papel. Además, El Mostrador se caracteriza por dar amplia cobertura a los temas de política, intentando mantener una posición más independiente.

4.2 Vínculos con la política: participación en el Congreso, intermediación con actores políticos y arena electoral

4.2.1 Participación en el Congreso

Además de supervisar la cantidad de cobertura que reciben en los medios de comunicación, los *think tanks* prestan mucha atención a la frecuencia con las que sus académicos son invitados a dar testimonio ante las comisiones del Congreso. “La razón por la que hacen esto es obvia. Los *think tanks* desean transmitir la impresión de que son actores importantes y confiables en la comunidad encargada de formular políticas y qué mejor manera de hacer esto que publicitando sus logros” (Garcé y Uña, 2007, p. 32).

¿Por qué es relevante conocer la representación que los *think tanks* tienen en las comisiones del Congreso? Abelson en Garcé y Uña (2007, p. 37) entrega algunas directrices argumentando que “es importante porque en el proceso de formulación de políticas, importa saber quién está brindando asesoramiento y a quién se lo está dirigiendo. Es diferente que el testimonio esté siendo presentado por un exministro del gabinete que por un académico relativamente desconocido de un *think tank* con sede en Washington a quien se recurrió a último momento para cubrir el espacio dejado por otro académico más avezado”.

Entre el 01 de julio de 2013 y el 31 de julio de 2016 – el mismo marco temporal para rastrear la exposición mediática – los expertos en políticas de los *think tanks* incluidos en este estudio presentaron testimonio nueve veces ante la comisión de educación del Senado.

Los representantes de Nodo XXI en este periodo fueron Víctor Orellana, quien formó parte de la sesión del Proyecto de Ley que crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente (mayo de 2015), y Javiera Toro, quien participó en la sesión sobre el Proyecto de Ley que crea el Sistema de Educación Pública (enero de 2016). Por su parte, los integrantes de CEP asistieron a siete sesiones en el Congreso, representados por el exministro de educación Harald Beyer y la investigadora Sylvia Eyzaguirre.

En el caso de Nodo XXI, su incipiente creación no fue impedimento para participar en esta instancia, de manera que a un año de su conformación oficial exponen por primera vez ante la comisión. En ambas sesiones son citados junto a integrantes de otros centros de estudios nacionales y dirigentes de gremios sociales vinculados a educación. Algo distinto ocurre con CEP, cuyos integrantes comparten sesiones con autoridades como el Presidente de la Comisión Nacional de Acreditación, el Presidente del Colegio de Profesores y la exministra de educación Adriana Delpiano, entre otros.

Así, a partir de los datos anteriormente presentados, considerando la exposición mediática y los testimonios ante el congreso, no es posible establecer cuál de los dos *think tanks* tiene mayor o menor influencia en la formulación de políticas públicas de educación, pero sí se puede determinar que la diferencia radica en los distintos recursos y redes que poseen (exautoridades de gobierno, intelectuales de renombre y trayectoria, entre otros), lo que marca distancia en relación con el posicionamiento que logran. Tal como señala Abelson en Garcé y Uña, “se requiere una comprensión más amplia de la influencia que los *think tanks* ejercen para sondear más profundamente su participación en el proceso de formulación de políticas” (2007, p. 35).

Sin embargo, al consultar a integrantes del directorio de cada *think tank* sobre la percepción que tienen del nivel de incidencia conseguido en el debate público de educación, sí se atribuyen haber aportado a la discusión. Al respecto, Sylvia Eyzaguirre señala que “algunas de las propuestas del CEP han incidido en el debate sobre educación. Por ejemplo, la propuesta para terminar con el financiamiento compartido fue acogida por el Poder Ejecutivo y la versión final que fue aprobada fue muy similar a la del CEP. También el centro aportó a la propuesta del nuevo sistema centralizado de postulación y admisión, donde apoyamos un sistema centralizado que optimice las preferencias de las familias y sugerimos utilizar el algoritmo de *Gale and Shapley*, que es precisamente el algoritmo que se utilizó en Punta Arenas. En lo que respecta a la Ley de Nueva Educación Pública, varias de las indicaciones que se incorporaron al texto en el primer trámite legislativo son propuestas del CEP en esa materia, como el congreso de directores una o dos veces al año, la Estrategia Nacional de Educación Pública y un Consejo Nacional de Educación Pública en vez de una Dirección. También en carrera docente el CEP participó activamente y logró que la bonificación para profesores que trabajen en establecimientos vulnerables fuera mayor a la propuesta por el ejecutivo” (comunicación personal con Sylvia Eyzaguirre, 29 de noviembre de 2016).

Al contrastar estas declaraciones de la investigadora Sylvia Eyzaguirre con las apariciones en prensa de CEP, es posible evidenciar discursos que reafirman lo expuesto:

Si queremos elevar la calidad de la docencia, debemos aumentar las exigencias a la entrada de las carreras de pedagogía, así como también a las casas de estudios que actualmente forman profesores. Pero ello sólo no basta. Junto con aumentar las exigencias, resulta necesario

mejorar las condiciones laborales de tal manera que esta profesión resulte atractiva para personas con talento (S. Eyzaguirre, La Tercera, 24 de octubre de 2014).

La Ley de Inclusión -que termina con el lucro, el financiamiento compartido y la selección en la educación escolar- responde principalmente a esta preocupación, al igual que el proyecto de ley que traspasa los establecimientos escolares de los municipios al Ministerio de Educación (S. Eyzaguirre, El Mercurio, 21 de junio de 2016).

El diputado Jaime Bellolio cuestiona nuestra propuesta de sistema centralizado de admisiones. El modo como califica nuestra propuesta (mezcla de PSU con tómbola), la descripción de la evidencia internacional (con errores importantes) y la forma como termina su columna (“ningún algoritmo centralizado lo hace mejor que las familias al momento de elegir qué es mejor para sus hijos”) sugieren que no la ha entendido (S. Eyzaguirre, H. Beyer, A. Hernando, F. Ochoa, La Tercera, 07 de enero de 2015).

Por su parte, Giorgio Boccardo argumenta que la incidencia de Nodo XXI radica en “instalar ciertos contenidos que se tornan importantes en el debate educacional. Yo creo que en ningún caso fuimos el único, ni que inventamos la rueda, pero creo que la centralidad que adquiere el debate de derechos sociales y de desmercantilización tiene un componente importante de trabajo nuestro, que creo que antes de 2013 estaba poco instalado”. A lo anterior agrega que “en términos de las reformas propiamente tal, yo creería que (influyamos) menos, pero nuestra impresión es que esas reformas no dependen fundamentalmente de los centros de estudio (...) salvo el CEP, pero el CEP lo hace porque en el fondo detrás de ellos hay actores, no es el CEP en sí mismo como espacio

de buenas ideas solamente, sino que el CEP en un espacio donde parte de la élite concertacionista, de derecha, del empresariado, negocia”. En otras palabras, “obviamente que si estás respaldado por la plana mayor del empresariado tus ideas van a tener más fuerza, independiente de si son mejores o peores” (G. Boccardo, comunicación personal, 18 de noviembre de 2016).

Al mirar los registros de prensa, también es posible evidenciar las propuestas realizadas por los investigadores de Nodo XXI en cuanto a derechos sociales y desmercantilización:

[El programa educacional] debe centrarse en la expansión y fortalecimiento de lo público; lo que se ha dado a conocer hasta el momento es un avance pero no cumplimos con este objetivo si solo regulamos el mercado de la educación (G. Boric, La Tercera, 4 de septiembre de 2014).

Lo que inquieta a la prensa cortesana de la derecha y del Gobierno es la emergencia política de una fuerza ajena a los controles de la Concertación. La renovación de la política, apuntada bajo la imagen de un ‘nuevo ciclo’, se ha reducido a unos grupos que no despegan de una condición orbital de las coaliciones de la transición y, con eso, de los límites y cerrojos que ello estableció por décadas sobre la sociedad, las libertades y los derechos (C. Ruiz, El Dínamo, 12 de agosto de 2014).

La gratuidad, en 2011 consigna de la desmercantilización educativa, hoy es una suerte de compra de servicios educativos por parte del Estado, sin distinción medular entre lo público y lo privado. Un verdadero voucher de aplicación general, que prioriza a los estudiantes más pobres y la acreditación de calidad. Así se hace invisible lo público. Una vez más, una

inyección enorme de recursos públicos a la educación puede obviar una reforma sustantiva –un debate sobre para qué es la educación– y olvidar la educación pública. Más Estado puede ser más mercado (V. Orellana, *The Clinic*, 14 de agosto de 2015).

4.2.2 Intermediación con actores políticos

Otra de las estrategias utilizadas por los *think tanks* es el acercamiento con actores del mundo político; es decir integrantes del gobierno y del parlamento, que son quienes finalmente deciden las políticas públicas en Chile.

En el caso de la Fundación Nodo XXI, destacan las reuniones sostenidas con Nicolás Eyzaguirre y Adriana Delpiano, exministros de Educación. El primer encuentro fue convocado por el *think tank* en el marco de la iniciativa *Compromiso por una Nueva Educación*, elaborado por académicos, rectores y dirigentes sociales, con el objetivo de poner al centro del proceso de reforma el fortalecimiento de la Educación Pública, redefiniendo su sentido y alcance.

En el marco del compromiso por una nueva educación, un día antes de la cuenta pública 2016 de Michelle Bachelet, dirigentes de la Izquierda Autónoma ligada a Nodo XXI se reunieron con la ministra de educación Adriana Delpiano para hacer entrega de un documento que “pretende una reforma que ponga la educación pública en su corazón para construir una nueva educación para Chile” (www.compromiso.cl).

Del diálogo sostenido entre los diputados y los representantes del *Compromiso por una Nueva Educación*, pocas semanas después surgió un

proyecto de acuerdo que buscaba priorizar la educación pública en el presupuesto 2015 y que fue ingresado a la Cámara de Diputados con el apoyo de parlamentarios independientes y de diversos partidos.

Tal como se señaló, el Centro de Estudios Públicos ha participado en sesiones en el congreso, pero durante el periodo que abarca esta investigación no se identificó otro tipo de acercamiento público con parlamentarios para discutir sobre educación. Sin embargo, cabe consignar que en octubre de 2015 la Presidenta Michelle Bachelet se reunió con líderes empresariales que forman parte del CEP para dialogar sobre diversas reformas impulsadas por su gobierno.

Hasta agosto de 2016, tal como consigna la investigación periodística de Daniel Martínez en el medio digital *El Dínamo*, casi 50 entidades han participado o solicitado exponer frente a los diputados sobre los pros y contras de los cambios a la educación superior.

En relación con los *think tanks* estudiados, el artículo concluye que el Centro de Estudios Públicos también ha solicitado participar de la instancia. En lo que respecta a Nodo XXI, Carlos Ruiz ha sido sindicado en varias oportunidades como el mentor de varios rostros del movimiento estudiantil, incluido el diputado Gabriel Boric, quien los respaldó para exponer en sesiones del Congreso.

La postura de Nodo XXI se resume en que

con lo que el Estado chileno invierte en educación superior habría holgura suficiente para comenzar con una reforma educacional desmercantilizadora y que fortalezca decididamente la educación pública. Decidir si los recursos públicos se orientarán a subsidiar a la banca,

al lucro o a instituciones públicas es un asunto de voluntad política (El Dínamo, 2016). Cabe destacar que este *think tank* también asesora y entrega material de apoyo para su sector y quienes lo soliciten.

4.2.3 Participación en la arena electoral

El caso de los *think tanks* chilenos no se aleja de lo que ocurre con el resto de estos centros en Latinoamérica, ya que sirven como proveedores de cuadros políticos para los partidos, los gobiernos y el sector privado. Estos roles pueden convertirse en oportunidades de colaboración y competencia con los partidos políticos y pueden explicar la cada vez más estrecha relación entre ambos actores (Mendizábal, 2009).

Sin embargo, existe una diferencia importante:

Los *think tanks* no se presentan, por lo menos no de manera explícita, a elecciones; ni buscan colocar a sus representantes en cargos públicos mediante comicios electorales. Esta diferencia es importante porque resalta el origen de la legitimidad de ambos tipos de organizaciones. Mientras que los *think tanks* dependen de la credibilidad del conocimiento que generan o usan, la legitimidad de los partidos políticos depende de la opinión pública (expresada a través del voto o la intención de voto (Mendizábal, 2009, p. 12).

Los dos *think tanks* estudiados tienen una estrecha vinculación a partidos o movimientos políticos. Mientras Nodo XXI surgió al alero de la Izquierda Autónoma, CEP se ubica a la derecha del espectro político chileno, es decir está ligado a la UDI y RN, principalmente. En otros palabras, “la rica historia de la relación entre *think tanks* y partidos políticos

en la región muestra diversas oportunidades de colaboración entre ambos” (Mendizábal, 2009, p. 13). No obstante, la participación en la arena electoral permite identificar diferencias entre los intereses políticos de los integrantes de ambos centros de estudios. En el caso de Nodo XXI, dos figuras que han sido relevantes en su surgimiento se han presentado a elecciones populares para conseguir un escaño en la cámara baja. Se trata de Francisco Figueroa y Gabriel Boric, quienes inscribieron candidaturas parlamentarias en 2013. El primero, postuló al Distrito 21 correspondiente a Ñuñoa-Providencia y contó con el apoyo de Andrés Fielbaum (expresidente Fech) y Jorge Arrate (excandidato presidencial del Partido Comunista), sin lograr ser elegido para el cargo, mientras que el segundo resultó electo por el Distrito 60, correspondiente a la Región de Magallanes y de la Antártica Chilena.

En contraste, no existe participación en la arena electoral de los miembros del directorio del Centro de Estudios Públicos, de hecho la mayoría de ellos se han desarrollado profesionalmente en el mundo privado, con cargos relevantes en industrias y empresas.

Lo anterior da cuenta de que Nodo XXI, al ser un *think tank* emergente, con integrantes que jugaron un rol importante como dirigentes estudiantiles, se abre a posibilidades que están fuera del margen de las funciones que usualmente se atribuyen a los *think tanks*, es decir la participación política directa no les es indiferente. Esto se contrapone a un centro tradicional como CEP, que si bien tiene estrechos lazos políticos, conserva como principal objetivo generar información útil para el proceso de formulación de políticas públicas.

4.3 Vínculos con la sociedad civil: intermediación con actores políticos del mundo social

Tal como se ha planteado anteriormente, los *think tanks* han desempeñado distintos roles en el mundo político y social: “suelen ser fuentes de conocimiento experto para la propuesta y evaluación de planes de gobierno, para lo que pueden o generan su propia investigación” (González y Valenzuela, 2014). Así también, pueden actuar como mediadores entre distintos grupos sociales con diversos intereses y conocimientos, promoviendo la formación de nuevos cuadros de expertos y políticos.

En este último punto, la Fundación Nodo XXI, a través de la Escuela de Formación para Dirigentes Sociales Eugenio González Rojas, busca contribuir al fortalecimiento de la ciudadanía.

En otro ámbito de vínculos con el mundo social, destaca la directa relación entre la Fech y Nodo XXI, marcada principalmente por la figura de su presidenta 2016, Camila Rojas. Cabe mencionar que Rojas es militante de la Izquierda Autónoma, movimiento estrechamente relacionado con este *think tank*. A esto suma su antecesor en dicho cargo, Andrés Fielbaum, quien actualmente es vocero de ese movimiento político y uno de los investigadores de Nodo XXI. Al respecto, Giorgio Boccardo reconoce que una de sus estrategias radica en este vínculo al “acompañar a la Confech y a la Fech en la elaboración de propuestas”, agregando que existe un “propósito declarado, que nosotros siempre hemos manifestado, que es contribuir a la reflexión de las fuerzas sociales que estaban comenzando a articularse en los últimos años” (G. Boccardo, comunicación personal, 18 de noviembre de 2016).

Otro antecedente importante es la mención que hizo la CEFECH, en agosto de 2016, en su presentación ante la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, donde destacan que “todos los datos sobre financiamiento de la educación superior expuestos en esta sección corresponden a documentos de trabajo de la fundación Nodo XXI” (Centro de Estudios Fech, 2016).

Nodo XXI también se ha vinculado con los dirigentes del Colegio de Profesores de Chile. Los integrantes de ambos sectores han compartido instancias de diálogo sobre educación ciudadana y movimientos sociales y el centro de estudios ha elaborado informes sobre el proyecto de carrera docente que ha servido de insumo al magisterio.

En contraste con lo que ocurre en Nodo XXI, durante el periodo que comprende este estudio no se encontró registro de vinculaciones de CEP con actores del mundo social. Esto reafirma la idea de que este *think tank* mantiene sus principales redes con autoridades y exautoridades políticas, potenciando sus ideas a través del prestigio de sus intelectuales. Es decir, mientras Nodo XXI valida sus propuestas de política sumando adherencia ciudadana y considerando los discursos de la calle para plantearlos en escenarios como el congreso, CEP privilegia un nexo más directo con los tomadores de decisiones, lo que es posible gracias a los cargos de autoridad que ha desempeñado gran parte de sus integrantes.

4.4 Vínculos con la academia: participación en seminarios y foros

En el contexto democrático, para ganar la batalla de las ideas, entendida como el enfrentamiento entre ideales, ideologías, representaciones y conceptos opuestos, los *think tanks* requieren penetrar diferentes espacios y sumar múltiples voces, recurriendo a la influencia estratégica para defender y promover sus intereses a nivel nacional e internacional (Urrutia, 2013). Es por esto que, aprovechando el conocimiento que producen a través de sus investigaciones, seminarios y foros académicos, resultan una alternativa óptima para transmitir discursos, mantenerse en contacto con otros actores y estar vigentes en la escena intelectual.

Los dos *think tanks* analizados en este estudio emplean el recurso de organizar y/o participar en estas instancias, sin embargo sus redes son distintas. Mientras Nodo XXI está vinculado principalmente a actores sociales y académicos, CEP privilegia encuentros con personeros políticos, autoridades y exautoridades de educación. Cabe destacar que hubo solo un seminario en que representantes de Nodo XXI y CEP coincidieron como expositores.

Esto deja de manifiesto que los integrantes de ambos *think tanks* son considerados voces relevantes al momento de establecer debates sobre educación en Chile. Además, el hecho de que compartan seminarios con figuras destacadas de la escena política, gubernamental y universitaria los valida intelectualmente, aumenta sus redes de contacto y diversifica el público al que llegan.

4.5 Vínculos con movimientos sociales

De los dos *think tanks* analizados, la Fundación Nodo XXI es la única que manifiesta su vinculación a estrategias transgresivas, lo que queda demostrado en su discurso público, columnas de opinión y página web.

Tabla N°4. Nodo XXI y discursos sobre tácticas transgresivas

<p>“El desafío del movimiento estudiantil es hacer que las banderas de la educación pública, gratuita, democrática y universal permanezcan intactas y no darle ni un centímetro, ni en las calles ni en las urnas, a las ideas del modelo”.</p> <p>Francisco Figueroa, Diario Universidad de Chile, 10 de abril de 2013.</p>
<p>“Las movilizaciones sociales de estos últimos años han hecho que hoy discutamos la posibilidad de transitar desde una educación administrada por el mercado hacia una que sea entendida como un derecho”.</p> <p>Sebastián Aylwin, El Mostrador, 26 de agosto de 2015.</p>
<p>“Lamentablemente el gobierno ha hecho todo lo posible -consciente o inconscientemente- para que las demandas levantadas por la sociedad se confundan y tergiversen. El año pasado nos intentaron convencer que entregar cuantiosos recursos a la educación particular subvencionada era beneficioso para la educación pública y este año nos dicen que instituciones de educación superior controladas por grupos empresariales son públicas y que recursos distribuidos a través de mecanismos competitivos son gratuidad”.</p> <p>Sebastián Aylwin, El Mostrador, 26 de agosto de 2015.</p>
<p>“Los motivos del quiebre no son fáciles de desentrañar. Según lo declarado por cada fracción, la tendencia que lidera Boric postula acentuar la apertura de la IA (Izquierda Autónoma) hacia la comunidad, enfatizando su presencia territorial y electoral. El otro sector cree que el eje de su actividad debe estar en los movimientos sociales, en particular en el movimiento estudiantil”. (En relación con la salida de Gabriel Boric de la Izquierda Autónoma).</p> <p>Carlos Ruiz, Revista Punto Final, 26 de junio de 2016.</p>
<p>“El discurso que ha instalado el Gobierno quiere hacer aparecer las masivas y legítimas movilizaciones sociales como amenazas al orden público, planteando una falsa oposición entre el resguardo de los derechos humanos y la mantención de la seguridad social”.</p> <p>Pierina Ferretti y Juan René Maureira, Revista de Actualidad Política, Social y Cultural, 28 de junio de 2016.</p>

Fuente: elaboración propia.

Estos discursos reafirman lo planteado por Nodo XXI en sus objetivos institucionales: “la principal estrategia es la producción de pensamiento crítico que se entrega a disposición de ciertos actores sociales y fuerzas políticas y, por lo tanto, ese *link* entre producción de pensamiento crítico que puede ir desde una idea más general hasta una propuesta más concreta, logra dialogar y, por lo tanto, se torna en una herramienta para ciertos actores sociales que están interviniendo hoy en día en el malestar. Si no se produce ese *link* esto lo podría hacer cualquiera” (G. Boccardo, comunicación personal, 18 de noviembre de 2016).

La recopilación de las declaraciones anteriores se relaciona con el movimiento estudiantil, lo que se explica en que parte de los integrantes de Nodo XXI han participado activamente en este debido a su anterior vinculación con la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile (Fech), entidad que integra la Confederación de Estudiantes de Chile (Confech) y que promueve la participación en marchas, protestas y jornadas de movilización para presionar al gobierno a responder sus demandas.

En este punto existe una clara diferencia en el actuar de ambos *think tanks*. Nodo XXI comparte los discursos que propone el movimiento estudiantil y le otorga gran valor a la participación social, por lo que validan las estrategias transgresivas. En tanto CEP, al tener una mirada distinta de las soluciones de la problemática estudiantil en Chile, toma distancia del movimiento y, por ende, utiliza otros escenarios como seminarios y medios de comunicación, donde sus integrantes ya se han validado como expertos. De esta manera, “CEP sigue siendo un centro de corte liberal, con buena base técnica, que lo que pretende es influir en los decisores de política y en la opinión pública, en especial, en la opinión pública ilustrada” (J.J. Brunner, comunicación personal, 30 de septiembre de 2016).

5. USO DE RECURSOS TIC Y REDES SOCIALES

Para Castillo (2009, p. 193), los *think tanks* son uno de los actores que más desarrollo tienen en la actualidad por su papel sobre la opinión pública. “Estos actores políticos proponen acciones concretas sobre el escenario político y uno de sus principales recursos son las estrategias de comunicación en Internet porque les permite llegar a un gran número de ciudadanos de manera directa y fomenta las interacciones entre los *think tanks* y sus públicos”.

De esta manera, tal como explica Fernández (2008), para los políticos ya no basta con tener buenos eslóganes, sino que además necesitan tener claros sus proyectos, responder concretamente a las necesidades de los ciudadanos y satisfacer las exigencias crecientes de los actores internacionales. He ahí la importancia de la comunicación política permanente, la comunicación rápida, con contenidos acertados. Dentro de las redes sociales, Twitter y Facebook se encuentran entre las más utilizadas en Chile.

Nodo XXI y el CEP coinciden en el uso institucional de página web, Facebook y Twitter, restándose de la presencia en Instagram. Al comparar sus interacciones en estas redes sociales se identifican las primeras diferencias entre estos *think tanks* en este ámbito: mientras Nodo XXI registra 5 mil 319 seguidores en Facebook y 5 mil 652 en Twitter, CEP tiene 2 mil 999 en Facebook y 52 mil 851 en Twitter. Es decir, en Twitter el alcance de Nodo XXI está muy por debajo de lo conseguido por el CEP.

Al revisar el uso que ambos *think tanks* dan a las redes sociales se observa que las utilizan como vitrina de difusión de sus actividades, tales como la participación de integrantes del directorio en

foros y seminarios, investigaciones y apariciones en la prensa. Lo mismo ocurre con las páginas web institucionales que se emplean como plataformas para dar a conocer sus revistas, los antecedentes de sus integrantes, columnas de opinión, seminarios, charlas y noticias.

Una de las diferencias detectadas entre ambos *think tanks* al revisar su comportamiento en las redes tiene que ver con el uso personal que hacen de ellas los miembros de sus directorio. En el caso de Nodo XXI se observa que tres de los seis investigadores principales (Víctor Orellana, Giorgio Boccardo y Francisco Arellano) utilizan sus cuentas de Facebook para transmitir mensajes políticos vinculados con la fundación, mientras que el 100% usa Twitter para lo mismo. En tanto, los integrantes de CEP no hacen uso de estas redes sociales, lo que podría explicarse en la masividad alcanzada por la cuenta oficial de Twitter del *think tank*, lo que quitaría a los investigadores la presión de contribuir al alcance de mayor difusión y audiencia.

5.1 Recursos humanos

Al analizar a los integrantes de los directorios de Nodo XXI y CEP es posible establecer que, si bien ambos están compuestos por profesionales, existen diferencias en cuanto a sus áreas de formación y especialización. Así, mientras los investigadores de Nodo XXI provienen de las Ciencias Sociales (sociólogos, periodista y abogados), los de CEP, además de contar con profesionales en dichas áreas incorporan a investigadores con estudios en Ciencias Económicas (ingenieros comerciales y economistas).

En relación con lo anterior, otra de las diferencias entre ambos centros es el perfil laboral que tienen los miembros de sus directorios. En el caso de

Nodo XXI, su presidente y directores desempeñan actividades netamente vinculadas a la academia y la investigación, por ejemplo, en FACSO y CIAE. Los integrantes de CEP, en tanto, trabajan en el mundo privado con altos cargos directivos en empresas como el Banco de Crédito e Inversiones y Larraín Vial S.A., entre otros.

5.2 Recursos financieros

En el caso chileno no existe financiamiento público para los *think tanks*, por lo que cada uno depende de los recursos económicos que logran captar (Flisfich et al., 2013). Según lo que ambos centros declaran en sus páginas web, son instituciones sin fines de lucro, por lo mismo funcionan a través de donaciones.

Nodo XXI explicita no tener vinculación con los grandes poderes económicos del país y ser independiente del sistema de partidos políticos actuales, asimismo enuncia: “queremos continuar en esa senda de autonomía y para ello las donaciones que nos puedan hacer constituyen un gran aporte” (www.nodoxxi.cl). Estas consisten en una contribución mensual de 5.000, 10.000, 15.000 pesos o una cifra mayor y como retribución envían a domicilio cada versión de los Cuadernos de Coyuntura.

En tanto, CEP se financia mayoritariamente a través de la contribución de personas jurídicas que aportan una donación anual a la institución. Tal como publican en su página web, el constituir una fundación sin fines de lucro “permite que las donaciones que se le realizan puedan ser descontadas por las empresas como gasto para los efectos de determinar la renta líquida imponible” (www.cepchile.cl).

Por último, al comparar el financiamiento de ambos *think tanks* es patente el distinto origen de los recursos. Si bien los dos se financian a través de donaciones, Nodo XXI apela a personas naturales, mientras que CEP recibe la mayor parte de sus ingresos de empresas. Esto corrobora los vínculos de cada uno.

6. CONCLUSIONES

La evidencia de este trabajo revela nuevamente la importancia de los *think tanks* como actores políticos activamente participantes en la deliberación de las políticas públicas.

Su figura y rol en los procesos políticos nacionales ha sido clave en distintos momentos. Desde la dictadura, ofreciendo alternativas de pensamiento crítico, pasando por el proceso de transición, orientando la construcción de programas y políticas, y hasta la actualidad, donde desempeñan roles marcadamente tecnocráticos.

A nuestro juicio, a partir de 2011, con la emergencia de ciertos movimientos sociales, se abrió una nueva coyuntura política que confrontó ideas centrales sobre el rol del Estado, del mercado y de la sociedad. En este escenario, Nodo XXI y CEP, como representantes de dos posturas ideológicas diferentes, participaron de manera activa.

La discusión educativa que se generó en Chile desde ese período, en particular desde el año 2013 a partir del programa político de Michelle Bachelet, fue rica en controversias y exigió una activa puesta en escena de los *think tanks* y el despliegue de estrategias de intermediación para promover la influencia entre las ideas que portan y la decisión política.

En nuestra investigación se advierte que, a pesar de las diferencias inicialmente planteadas por ambos *think tanks* en relación con su propia autodefinición ideológica, estos centros de estudio utilizan estrategias similares de relación y de intermediación con otros actores. Sus posibilidades de influencia política, sin embargo, se establecen de manera directamente proporcional a sus recursos y vínculos con decisores. Vale decir, la influencia directa de los *think tanks* con los decisores políticos es claramente más determinante que la influencia indirecta que establecen por intermedio de su participación en el debate público y en la construcción de agendas políticas.

De esta manera, este trabajo abre nuevas líneas de investigación en la continuidad de la reflexión sobre saber experto y toma de decisiones políticas.

BIBLIOGRAFÍA

BOTTO, M. (2011). *Think Tanks en América Latina: Radiografía comparada de un nuevo actor político*. Pp. 83-112. [ARCHIVO PDF]. Disponible en <https://es.scribd.com/doc/62053715/Vinculos-entre-conocimiento-y-politica-el-rol-de-la-investigacion-en-el-debate-publico-en-America-Latina>

BRUNNER J. y FLISFISCH, A. (1983). “*Los intelectuales y las Instituciones de la Cultura*”. México, DF: Universidad Autónoma de México - Azcapotzalco y Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior (ANUIES).

CASTILLO, A. (2010). Relaciones públicas y *Think Tanks* en América Latina. Estudio Sobre la implementación y acción. *Revista Razón y Palabra*, (Nº 70), México. [ARCHIVO PDF]. Disponible en http://www.razonypalabra.org.mx/Castillo_revisado2.pdf

FLISFISH, A. et al. (2013). *Potenciando universidades y Think Tanks en América Latina: El caso de Chile*. Flacso-Chile, pp. 1-44. [Archivo PDF]. Disponible en <http://www.flacsochile.org/wp-content/uploads/2014/04/Potenciando-universidades-y-think-tanks-en-Am%C3%A9rica-Latina-El-caso-de-Chile1.pdf>

GÁRATE, M. (2008). Think Tanks y Centros de Estudio. Los nuevos mecanismos de influencia política en el Chile post-autoritario. *Revista Nuevo Mundo*. [Archivo PDF]. Disponible en: <https://nuevomundo.revues.org/11152>

GARCÉ, A. y UÑA, G. (2007). *Think Tanks y políticas públicas en Latinoamérica: Dinámicas globales y realidades regionales* (1ª edición). Buenos Aires, Argentina. [Archivo PDF]. Disponible en <https://books.google.cl/books?isbn=9875741221>

GARCÉ, A. y LÓPEZ, C. (2014). Think Tanks, Universidad y políticas públicas en América Latina. Trabajo presentado en la XIII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales. UdelAR, Montevideo, 15 de septiembre. [Archivo PDF]. Disponible en cienciasociales.edu.uy/wp-content/uploads/2014/09/Garce_Lopez_.pdf

MAILLET, A., TORO, S., OLIVARES L. y RODRÍGUEZ, M. (2016). Los monjes fuera del monasterio: CIEPLAN y su producción intelectual durante cuatro décadas de política chilena. *Política. Revista de Ciencia Política*, Vol. 54 (Nº 1), pp. 189-218. doi:10.5354/0716-1077.2016.42706

MENDIZÁBAL, E. (2009). *Dime a quién escuchas... Think Tanks y partidos políticos en América Latina*. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA internacional). Impreso en Perú. [Archivo PDF]. Disponible en http://www.idea.int/publications/thinking_politics/upload/IDEA-think-tanks-y-partidos-politicos-en-america-latina.pdf

MORENO, M. (2010). *think tanks* en Chile: Estilos y prácticas tecnocráticas en la formación de políticas. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, Vol. VIII, (Nº 12), pp. 103-125. Santiago de Chile, Universidad Central de Chile. [Archivo PDF]. Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=96014701007>

MCGANN, J. (2015). *Índice 2015 Global Go To think tank Report*. Programa de *Think Tanks* y Sociedades Civiles. Instituto Lauder, Universidad de Pensilvania, Filadelfia, EE.UU., pp. 1-129. [Archivo PDF]. Disponible en <http://gotothinktank.com/>

MCGANN, J. (2014). *Índice 2014 Global Go To think tank Report*. Programa de *Think Tanks* y Sociedades Civiles. Instituto Lauder, Universidad de Pensilvania, Filadelfia, EE.UU. [Archivo PDF]. Disponible en <http://gotothinktank.com/>

SANTILLÁN, J.R. (2012). *think tanks* y sus estrategias comunicativas. *Revista Digital de Marketing Aplicado*, Año 5, vol. 11, (Nº 8), pp. 201-222. [Archivo PDF]. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo4125653.pdf>

SILVA, P. (1992). Intelectuales, tecnócratas y cambio social en Chile: pasado, presente y perspectivas futuras. *Revista Mexicana de Sociología*. [ARCHIVO PDF]. https://www.jstor.org/stable/3540782?seq=3#page_scan_tab_contents

STONE, D. (2007). Recycling Bins, Garbage Cans or think tanks? Three Myths Regarding Policy Analysis Institutes. *Public Administration Journal*. [ARCHIVO PDF]. Disponible en <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9299.2007.00649.x/abstract>

TANAKA, M. et al. (2011). *La relación entre investigación y políticas públicas en América Latina: un análisis exploratorio*, pp. 35-82. [ARCHIVO PDF]. Disponible en <https://es.scribd.com/doc/62053715/Vinculos-entre-conocimiento-y-politica-el-rol-de-la-investigacion-en-el-debate-publico-en-America-Latina>

TELLO, M. (2013). *Guía de think tanks en España*. Fundación Ciudadanía y Valores, Madrid, España. [ARCHIVO PDF]. Disponible en <http://www.funciva.org/publicaciones/think-tanks.pdf>

URRUTIA, O. (2013). El papel de los think tanks en la definición y aplicación de las políticas y estrategias de defensa. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, (Nº 2). [Archivo PDF]. Disponible en <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo;jsessionid=394664E8498CF4B1D7CA589D921A5EB2.dialnet02?codigo=4537281>

UÑA, G. et al. (2009). *think tanks* y pobreza en América Latina: el rol de los pensadores en el mercado de las políticas sociales en Argentina, Chile y México. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 44, pp. 225-266. [ARCHIVO PDF]. Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533675008>

UÑA, G. et al. (2010). *Think Tanks*, decisores gubernamentales y actores políticos: factores críticos para fortalecer el vínculo entre el conocimiento y las políticas públicas en Argentina. Documento de trabajo N° 2, 12-2010. Fundación Siena y Fundación Konrad Adenauer.

¿DEMOCRACIA DELEGATIVA? LA EXPERIENCIA DE CAMBIEMOS EN ARGENTINA (2015-2017)*

*DELEGATIONAL DEMOCRACY?
THE EXPERIENCE OF CAMBIEMOS
IN ARGENTINA (2015-2017) **

autor
Santiago C. Leiras¹

RESUMEN

Será el propósito del presente trabajo, sobre la base del concepto de Democracia Delegativa (DD) del autor argentino Guillermo O'Donnell, reflexionar sobre la calidad de la democracia vigente en Argentina, con particular foco en la experiencia de la coalición Cambiemos entre el 10 de diciembre de 2015, momento de la asunción presidencial del ingeniero Mauricio Macri, y el 10 de diciembre de 2017, con motivo del cumplimiento de dos años de gestión de la coalición.

Se hará uso de la estrategia de Estudio de Caso, la que nos permitirá llegar a las siguientes conclusiones sobre el régimen democrático argentino: 1) El proceso electoral se ha desarrollado bajo razonables condiciones de transparencia y competitividad, 2) En el terreno de las libertades civiles y políticas, se encuentran razonablemente garantizadas las libertades de expresión, reunión, asociación y movimiento, 3) El balance resulta complejo en lo concerniente a la dimensión de la rendición de cuentas horizontal.

PALABRAS CLAVE: calidad democrática, democracia delegativa, estudio de caso, Argentina, Cambiemos.

ABSTRACT

The purpose of this paper is, on the bases of the concept of Delegational Democracy (DD) by Argentinian author Guillermo O'Donnell, to reflect on the quality of the democracy currently present in Argentina, with particular focus on the experiences of coalition group "Cambiemos" (Let's Change), between December 10th 2015, moment of the presidential inauguration of engineer Mauricio Macri, and December 10th 2017, on the occasion of the fulfillment of two years of coalition management.

The use of a case study will let us reach the following conclusions concerning the Argentinian democratic regime: 1) the electoral process has been developed under reasonable conditions of transparency and competitiveness; 2) In the field of political and civil rights, freedom of expression, gathering, association, and movement are reasonably guaranteed; 3) The balance is complex as regards the dimension of horizontal accountability.

KEY WORDS: democratic quality, delegative democracy, case studies, Argentina, Cambiemos.

* Primeras reflexiones en Leiras, 2018 / First reflections in Leiras, 2018.

1.- Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires, Argentina (UBA), Diploma de Estudios Avanzados y Doctor en América Latina contemporánea por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset de Madrid, España (IUOG). Es Profesor Asociado Regular de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Profesor Asociado de la Universidad de Belgrano (UB). Ha sido autor del libro *El Cono Sur y sus líderes en América Latina* Carlos Menem y Fernando Collor de Melo en perspectiva comparada (2009), compilador de *Estado de excepción y democracia en América Latina. Argentina, Brasil, Perú y Venezuela en perspectiva comparada* (2010), *Democracia y estado de excepción: Argentina 1983-2008* (2012), *América del Sur en los comienzos del nuevo milenio: entre la continuidad y el cambio* (2015) y autor de más de treinta trabajos sobre su especialidad. Correo electrónico: santiago.leiras@gmail.com. Código ORCID: 0000-0003-2464-4735. Artículo recibido el 30 de marzo y aceptado el 15 de abril de 2018.

1. PRESENTACIÓN

Durante la última etapa de su muy fructífera vida académica, el recordado politólogo argentino Guillermo O'Donnell dedicó parte de su esfuerzo intelectual a descubrir y describir a un “nuevo animal teórico” que permitiera dar cuenta de las particularidades de la democracia en nuestra región: la Democracia Delegativa.

Allá por comienzos de los años '90, ese “nuevo animal” estaba destinado a abordar las características de los regímenes democráticos emergentes en América Latina, en el marco de la oleada neoliberal en el mundo; así Carlos Menem, Fernando Collor de Mello y Alberto Fujimori, entre otros, se transformaban en los más emblemáticos representantes resultantes de la elaboración de esa categoría conceptual (O'Donnell, 1994).

Cerca de dos décadas después, y en el marco de un nuevo ciclo económico y político en América Latina, el autor argentino desarrolló una nueva versión tomando en consideración los múltiples aportes, comentarios y críticas a la versión original. Ya no se trataba de la región de los Menem, Collor de Mello o Fujimori, sino de aquella liderada por Hugo Chávez, Néstor Kirchner, Evo Morales y Luiz Inácio “Lula” da Silva, solo para mencionar algunos referentes emblemáticos (O'Donnell, 2011).

Será el propósito del presente trabajo, sobre la base del concepto Democracia Delegativa (DD) del autor argentino Guillermo O'Donnell, reflexionar sobre la calidad de la democracia vigente en Argentina con particular foco en la experiencia de

la coalición Cambiemos entre el 10 de diciembre de 2015, momento de la asunción presidencial del ingeniero Mauricio Macri, y el 10 de diciembre de 2017, con motivo del cumplimiento de dos años de gestión de la coalición.

El 10 de diciembre del presente año la democracia argentina cumplirá 35 años de vigencia, constituyendo este período, iniciado en 1983, el de más larga duración y estabilidad, debiendo sortear durante el mismo innumerables desafíos; mereciendo ser destacados entre otros las cuatro crisis en el sector militar entre 1987 y 1990, la crisis económica de 1989/1990 y la crisis institucional y social del año 2001/2002.

Todo ello en medio de un prolongado ciclo de emergencia (Quiroga, 2005, 2010; Serrafiero, 2005) a partir de la década de 1990, durante el cual, no obstante, la democracia argentina a nivel nacional parece haberse constituido en “the only game in town” (Przeworski, 1995).

En este contexto adquiere relevancia el abordaje al gobierno de Cambiemos, que tuvo inicio en diciembre de 2015, en la medida en que se trata de la primera experiencia de gobierno cuyo titular del poder Ejecutivo y líder de la organización Propuesta Republicana-PRO², el ingeniero Mauricio Macri, no pertenece a ninguna de las dos expresiones políticas más relevantes del siglo XX en la Argentina, la Unión Cívica Radical y el Partido Justicialista, respectivamente (Leiras, 2017)³.

En la primera parte llevaremos a cabo una breve revisión sobre el concepto de Democracia De-

2.- Nacida a comienzos del siglo con el nombre Compromiso para el Cambio, adoptó el nombre actual de Propuesta Republicana (PRO) a partir del año 2008.

3.- Merece ser destacado que Propuesta Republicana conformó, en el año 2015, una coalición electoral bajo el nombre de Cambiemos en alianza con la Unión Cívica Radical y la Coalición Cívica, entre los socios principales.

legativa (DD), elaborada por el autor argentino en el marco del debate sobre la calidad de los regímenes democráticos en la Ciencia Política. En segundo término, realizaremos una somera presentación del proceso electoral que culminó con la victoria de la coalición electoral Cambiemos. A continuación, y teniendo en consideración los atributos centrales de la DD, realizaremos algunas reflexiones sobre el funcionamiento del régimen político argentino luego del triunfo de la coalición electoral Cambiemos, para finalizar con algunas conclusiones de carácter preliminar sobre los dos primeros años de esta experiencia “de ruptura” en la política argentina.

Se hará uso de la estrategia de Estudio de Caso, la que nos permitirá llegar a las siguientes conclusiones sobre el funcionamiento del régimen político democrático argentino: 1) El proceso electoral se ha desarrollado bajo razonables condiciones de transparencia y competitividad, 2) En el terreno de las libertades civiles y políticas, se encuentran razonablemente garantizadas las libertades de expresión, reunión, asociación y movimiento, 3) El balance resulta complejo en lo concerniente a la dimensión de la rendición de cuentas horizontal.

2. LA DEMOCRACIA DELEGATIVA EN EL CONTEXTO DEL DEBATE SOBRE LA CALIDAD DEMOCRÁTICA

Entendemos como calidad democrática aquella capacidad para aprovechar el potencial único que la poliarquía ofrece en tanto régimen político (Corbetta y Pérez Liñán, 2001). Si bien la participación efectiva y la competencia política evidencian una democracia, un enfoque multidimensional de la calidad democrática pone énfasis en otros factores,

tales como la calidad de la vida social, el desarrollo de la ciudadanía, la eficacia institucional y, en forma particular, la rendición de cuentas horizontal (O’Donnell, Iazzetta y Vargas Cullel, 2003).

Este último concepto adquiere especial relevancia para una adecuada comprensión de los diferentes niveles de responsabilidad –vertical y horizontal– (O’Donnell, 2007) a los cuales se encuentran sometidos los líderes políticos en su relación con la ciudadanía, las agencias de control institucional y los diferentes actores sociales y políticos.

En relación con esta cuestión, una consecuencia para destacar en un escenario internacional de multiplicación y, al mismo tiempo, debilitamiento de los actores estatal-nacionales a partir de la década de 1990 hasta nuestros días, fue el surgimiento de regímenes democráticos electos cuya característica definitoria ha sido la relativa irrelevancia de los límites constitucionales sobre el ejercicio del poder y la existencia de fuertes restricciones –por acción u omisión– en el ejercicio de los derechos y garantías individuales.

La perplejidad que generaron estas nuevas democracias llamadas “imperfectas” o “iliberales” o “electorales” (Zakaria, 1997; Merkel, 1999 y 2004; Schedler, 2002) –adjetivación que calificó la baja calidad en formas constitucionales y contenidos ciudadanos de dichas democracias– radicó en los fuertes conflictos y tensiones tanto en términos axiológicos como en el terreno de las prácticas concretas entre las nuevas democracias y los fundamentos del liberalismo constitucional, y que comprendió también al propio modelo de democracia contenido en el desarrollo histórico del estado de derecho.

Si bien los denominados modelos electoral, deficitario o iliberal de democracia se fundamentaron en

la soberanía popular como principio de legitimidad del poder político y en el acceso al poder mediante elecciones competitivas, tanto por parte del poder Ejecutivo como así también del poder Legislativo, existieron determinadas prerrogativas que definieron límites al ejercicio del control institucional como, por ejemplo, la extralimitación puesta de manifiesto a través de la utilización recurrente y sistemática de poder de veto, o de los decretos de necesidad y urgencia, teniendo como consecuencia una violación de los límites constitucionales y el debilitamiento de las garantías respecto del ejercicio del poder político basado en el gobierno de la ley (Bosoer y Leiras, 1999).

Aquí es donde estaría presente, entonces, el debate sobre la propia calidad institucional de las democracias emergentes en América Latina y de aquellas instituciones democráticas que permitieran un mejor control de la ciudadanía hacia los líderes políticos (Schmitter y Guilhot, 1998). En este sentido, el funcionamiento de las denominadas democracias delegativas en las últimas dos décadas, tanto en América Latina como en el Este europeo, estuvo alejado de los parámetros de desenvolvimiento que permiten definir a las democracias propias de los países capitalistas desarrollados como formalmente institucionalizadas (O'Donnell, 1996).

Tres son las características centrales del modelo delegativo de democracia elaborado por Guillermo O'Donnell: en primer lugar, la legitimidad de origen del titular del poder Ejecutivo con base en elecciones razonablemente limpias y competitivas; en segundo término, la vigencia de ciertas libertades básicas, como las de expresión, reunión, asociación y movimiento entre otras y; en tercer lugar, la ausencia o debilidad de un aceptado funcionamiento de los mecanismos de rendición de cuentas institucional -accountability horizontal-. Las dos primeras condiciones lo asimilan a la de-

mocracia representativa, la carencia o debilidad de la tercera lo aleja de la misma, representando entonces no ya un subtipo clásico sino disminuido de democracia (Cuadro I).

Cuadro I
Subtipos de Democracia

	Democracia Representativa	Democracia Delegativa
Elecciones Limpias y Competitivas	X	X
Libertades Cívicas y Políticas Básicas	X	X
Rendición de Cuentas Horizontal	X	

Fuente: elaboración propia sobre la base de O'Donnell, 2011.

Un subtipo disminuido supone la elaboración de categorías en las cuales aparece ausente por lo menos uno de los atributos centrales del género, clase o especie al cual pertenece el subtipo mencionado (Collier y Levitsky, 1998).

La elaboración de subtipos disminuidos tiene como propósito enfrentar el desafío de incrementar la diferenciación analítica para caracterizar adecuadamente a los diversos fenómenos y mantener la validez conceptual evitando el estiramiento conceptual (Collier y Levitsky, 1998 ; Sartori, 1984)⁴.

Sobre la base de los tres atributos centrales señalados, Guillermo O'Donnell ha desarrollado otros necesarios para la comprensión de la dinámica de las DD:

1. La DD expresa e intenta llevar a cabo una manera de concebir y ejercer el poder político, sustentada por algunos presidentes y colaboradores y que suele ser compartida, al menos temporariamente, por importantes franjas de la opinión pública.

2. La DD es democrática por dos razones básicas. Una es su legitimidad de origen; es decir, su sur-

gimiento de elecciones que son razonablemente limpias y competitivas. La otra es que durante ella se mantienen vigentes ciertas libertades políticas básicas, tales como las de expresión, reunión, asociación y movimiento.

3. La concepción central de la DD es que la elección da al presidente el derecho y la obligación de tomar las decisiones que mejor le parecen para el país, sujeto solo al resultado de futuras elecciones presidenciales.

4. En consecuencia, de esta concepción y las prácticas de poder resultantes, las DD consideran un estorbo indebido la "interferencia" de instituciones que ejercen diversos aspectos de control o rendición de cuentas. Ellas incluyen las instituciones básicas del constitucionalismo, el Congreso y el Poder Judicial; asimismo, y señaladamente, también instituciones que las democracias contemporáneas han ido creando para complementar el papel de las básicas contralorías, diversas fiscalías, defensorías, ombudsmen y similares.

4.- Otras estrategias alternativas son la elaboración de una Escala de Abstracción, Precisar/agregar atributos definitorios a la clase original, Neutralización vs Hibridación, y la Modificación del concepto abarcante, entre otras.

5. Lo anterior lleva a esfuerzos de las DD por anular, cooptar, suprimir, privar de recursos y/o ignorar las instituciones recién mencionadas.

6. Asimismo, esta concepción lleva a que la manera típica de formulación de políticas públicas sea abrupta e inconsulta, aunque el grado en que lo logra depende también de casos y períodos, además que inevitablemente se encuentra -para la toma de esas decisiones y más aún para su implementación- con diversas relaciones fácticas de poder.

7. La democracia delegativa tiende al monismo e intenta lograrlo; la única fuente y lugar institucional de la autoridad sería el Poder Ejecutivo. El tipo delegativo es democrático, por las razones expuestas en el punto 2, pero no es ni quiere ser representativo.

8. Más globalmente, la concepción de la DD expresa la idea de que en virtud de su elección el líder es la encarnación, o al menos el más autorizado intérprete de los grandes intereses de la Nación. En consecuencia, el líder se siente colocado por encima de las diversas “partes” de la sociedad.

9. Lo anterior incluye a los partidos políticos, vistos solo como expresión parcial de esos intereses. De allí que el líder de la DD sea movimientista: lo que pretende dirigir no es un partido o una facción, sino un movimiento que contiene o expresa uno o más partidos, pero no es reducible a ellos.

10. Las DD surgen de las crisis. Sus líderes movimientistas, portadores de la concepción hiperpresidencialista que resulta de su hostilidad a todo tipo de accountability, los lleva a presentarse y al parecer creerse auténticos “salvadores de la patria”, quienes necesitan y merecen todos los poderes según ellos necesarios para rescatar a la patria no solo de sus crisis sino también, claro está, de

las siniestras fuerzas que las han provocado. Ese discurso de salvación postula inevitablemente una dicotomía patria-antipatria o nación-antinación.

11. La DD es ideológicamente “imparcial”. La mayor parte de los casos pertenece, más o menos vagamente a la izquierda. Pero Uribe muestra que bien puede haber una DD de derecha (y Fujimori antes). En el caso de los gobiernos Kirchner, flotan en un espacio indefinido por estos parámetros (O'Donnell, 2011, pp. 21-23).

Afirmábamos al comienzo del presente artículo que, en el marco de un nuevo ciclo económico y político en América Latina, el autor argentino reformuló una definición de la DD tomando en consideración los múltiples aportes, comentarios y críticas a la versión original, teniendo en consideración que ya no se trataba de la región de Fernando Collor de Mello o Fujimori, sino de aquella liderada por Hugo Chávez, Evo Morales y “Lula” da Silva solo para mencionar algunos referentes emblemáticos.

El contexto político argentino transitó, en forma paralela a la evolución de la concepción de DD elaborada por Guillermo O'Donnell, de la experiencia “neoliberal” de Carlos Menem (1989-1999) a la experiencia “populista” de Néstor Kirchner y Cristina Fernández (2003-2015); el modelo argentino de democracia delegativa se desacopló del contenido sustantivo de las políticas públicas llevadas a cabo en el contexto de ambas experiencias políticas (Pérez Liñán, 2012).

A continuación, llevaremos a cabo nuestra reflexión sobre la calidad del régimen democrático argentino ya en tiempos de la alianza Cambiemos. En forma previa, realizaremos una somera síntesis de los aspectos centrales del proceso electoral que tuvo lugar en el año 2015 y que culminó con la victoria de la coalición electoral Cambiemos.

3. LA EXPERIENCIA DE CAMBIEMOS EN ARGENTINA (2015-2017)

3.1. Las elecciones presidenciales de 2015 y el ascenso de Cambiemos

Las elecciones presidenciales de Argentina de 2015 se llevaron a cabo en primera instancia el 25 de octubre de 2015, mediante una primera vuelta, y el 22 de noviembre en una segunda vuelta. Los candidatos fueron elegidos en las elecciones primarias abiertas y obligatorias que se realizaron el 9 de agosto de 2015, provenientes de los partidos que alcanzaron en las mismas el 1,5 % de los votos válidos.

Las encuestas iniciales afirmaban que Daniel Scioli (FPV) triunfaría por amplio margen, e incluso que podría evitar un balotaje. Sin embargo, el resultado de las elecciones presidenciales deparó un triunfo sumamente estrecho para el candidato oficialista, con solo el 37,08% de los sufragios, superando por muy escaso margen a Mauricio Macri (Cambiemos), quien obtuvo el 34,15% de los votos; seguido, en tercer lugar, por Sergio Massa (UNA), con el 21,39%. Luego se ubicaron Nicolás del Caño (3,23%), Margarita Stolbizer (2,51%) y Adolfo Rodríguez Saá (1,64%). El porcentaje de votantes alcanzó el 81,07% de los electores habilitados (Cuadro II).

Cuadro II
Elecciones presidenciales Argentina 2015
Primera Vuelta
25 de octubre de 2015

Agrupaciones Políticas	Votos	Porcentaje
Alianza Frente Para La Victoria	9.338.490	37,08%
Alianza Cambiemos	8.601.331	34,15%
Alianza Unidos por Una Nueva Alternativa	5.386.977	21,39%
Alianza Frente de Izquierda y De Los Trabajadores	812.530	3,23%
Alianza Progresistas	632.551	2,51%
Alianza Compromiso Federal	412.578	1,64%
Votos Positivos	25.184.257	96,68%
Votos en Blanco	664.740	2,55%
Votos Anulados	199.499	0,77%
Total de Votantes	26.048.446	

Fuente: Dirección Nacional Electoral.

Como consecuencia de que ningún candidato superó el umbral, del 45% de los votos o 40-44 por ciento con diferencia de al menos 10 por ciento sobre el segundo más votado, establecido en los artículos 97 y 98 de la Constitución Argentina, se derivó a una segunda vuelta electoral realizada el 22 de noviembre para definir al futuro presidente. Esta segunda vuelta se utilizó por primera vez en la historia en elecciones presidenciales del país, ya que se había llegado a esta instancia en las elecciones de 1973 y 2003, aunque no se efectuaron en aquellas oportunidades debido a las renunciaciones de los candidatos Ricardo Balbín y Carlos Menem, respectivamente, aun cuando el Dr. Menem había obtenido el primer lugar en la primera vuelta.

La campaña durante la segunda vuelta se polarizó totalmente, con ambos candidatos divididos sobre su postura hacia el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. Mientras el candidato oficialista, Daniel Scioli, apostaba por un continuismo en las políticas kirchneristas, Mauricio Macri hizo campaña a favor de cambiar algunas de ellas. Macri criticó abiertamente la campaña negativa contra él efectuada por el Frente para la Victoria-FPV, describiéndola como una “estrategia oscura”. En este período, varios políticos kirchneristas e instituciones estatales dirigidas por el FPV publicaron mensajes advirtiendo sobre aquellas consecuencias que traería aparejada la elección de Mauricio Macri como presidente. Scioli defendió dicha campaña, argumentando que se trataba de fomentar la conciencia política.

Finalmente, el balotaje se llevó a cabo el domingo 22 de noviembre. Scioli aceptó su derrota al momento de encontrarse escrutadas el 70% de las mesas de votación. Para ese momento, los resultados provisionales daban a Macri una ventaja de seis puntos por encima de Scioli, con un 53% de los votos. La distancia entre ambos candidatos se redujo lentamente en las horas siguientes,

obteniendo finalmente Mauricio Macri un 51,34% de los votos frente al 48,66% obtenido por Daniel Scioli, resultando Macri electo por un margen más estrecho de aquel pronosticado por las encuestas (Cuadro III).

Cuadro III

Elecciones Presidenciales , Argentina 2015. Segunda Vuelta 22 de noviembre de 2015

Agrupaciones Políticas	Votos	Porcentaje de Votos
Alianza Cambiemos	12.988.349	51,34 %
Alianza Frente Para La Victoria	12.309.575	48,66 %
Votos Positivos	25.297.924	97,54 %
Votos en Blanco	306.471	1,18 %
Votos Anulados	330.848	1,28 %
Total de Votantes	25.935.243	

Fuente: Dirección Nacional Electoral.

La victoria de Mauricio Macri puso fin a doce años de gobierno kirchnerista y dio lugar a un hecho político inédito en la democracia argentina: el acceso de una tercera fuerza a la conducción del poder Ejecutivo nacional (Cuadro IV).

Cuadro IV

Terceras Fuerzas , Argentina 1983-2015

Elección	Agrupación	Acceso a la presidencia
1983	Partido Intransigente (PI)	NO
1989	Unión de Centro Democrático (UCD)	NO
1995	Frente por un País Solidario-(FREPASO)	NO
1999	Alianza por la Justicia, el Trabajo y la Educación	SI*
1999	Acción por la República (AR)	NO
2003	Acción por una República de Iguales (ARI)	NO
2007	Coalición Cívica (CC)	NO
2011	Frente Amplio Progresista (FAP)	NO
2015	Propuesta Republicana (PRO)-Cambiemos	SI**

Fuente: Leiras, 2017.

*Alianza electoral entre la Unión Cívica Radical-UCR y el Frente Por Un País Solidario-FREPASO. La fórmula fue encabezada por Fernando De La Rúa de la UCR, secundado por Carlos "Chacho" Álvarez por el FREPASO.

** Alianza electoral entre los partidos Propuesta Republicana-PRO, Unión Cívica Radical-UCR y Coalición Cívica-CC.

3.2. Democracia argentina en tiempos de Cambiemos. ¿Qué democracia?

Como afirmáramos precedentemente, tres son las características centrales del modelo delegativo de democracia elaborado por Guillermo O'Donnell: en primer lugar, la legitimidad de origen del titular del poder Ejecutivo con base en elecciones razonablemente limpias y competitivas; en segundo término, la vigencia de ciertas libertades básicas como las de expresión, reunión, asociación y movimiento entre otras y; en tercer lugar, la ausencia o debilidad de un aceitado funcionamiento de los mecanismos de rendición de cuentas institucional -accountability horizontal-.

Respecto de la primera característica mencionada, el proceso electoral en Argentina se ha desarrollado bajo sumamente razonables condiciones de transparencia y competitividad, no obstante el carácter controversial que adquirió el escrutinio de las elecciones primarias en la provincia de Buenos Aires, como resultado de las denuncias formuladas por la agrupación Unidad Ciudadana-UC, la noche en la cual se llevaron a cabo las PASO⁵ en todo el país.

De todas maneras, no debe dejar de mencionarse el hecho de que el 10 de diciembre de 2015 la ex presidenta Cristina Fernández de Kirchner rehusó participar en la ceremonia formal de entrega del mando al nuevo mandatario electo. Esta situación originó un insólito impasse institucional con la asunción por un lapso de 13 horas del presidente del Senado Federico Pinedo hasta la realización de la ceremonia de toma del cargo por parte del presidente electo, Mauricio Macri.

La organización antes denominada Frente Para La Victoria-FPV y luego Unidad Ciudadana-UC, reconociéndose a sí misma como una suerte de mayoría natural de los argentinos, ha percibido tanto el resultado electoral del mes de noviembre de 2015 como el de los comicios legislativos de 2017 como una suerte de anomalía política en lugar de concebir al mismo como parte de la natural alternancia propia de toda democracia y, como consecuencia, ha desarrollado estrategias de “resistencia política” a quien ha definido como el “usurpador de la voluntad popular” (Leiras, 2016), constituyéndose en consecuencia en una suerte de “oposición semileal” al gobierno de Mauricio Macri, recordando la expresión del politólogo español Juan Linz (Linz, 1991).

En este contexto, la lentitud del comicio en la provincia de Buenos Aires reavivó aquellas actitudes, del antes FPV ahora Unidad Ciudadana, de impugnación y desconocimiento más profundo de la legitimidad de origen del gobierno de Mauricio Macri.

La nota publicada por el politólogo argentino Ernesto Calvo se encargó de despejar las inquietudes de aquella larga noche del 13 de agosto del 2017:

Mientras los especialistas tratamos de medir las distorsiones de la carga, los medios periodísticos y la imaginación popular vuelan. Las noticias falsas circulan, denunciando robos de boletas, falta de fiscales, manipulaciones de todo tipo que primero explican las diferencias enormes entre los candidatos y, más adelante, el cambio brusco en la tendencia. Se habla de negociaciones secretas, pactos políticos, acuerdos de gobernabilidad.

5.- Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias. Mecanismo aprobado en el año 2009 y estipulado en la Ley 26.571, denominada “Ley de democratización de la representación política, transparencia y equidad electoral”, sancionada el 2 de diciembre del mencionado año.

Este ritual, repetido en dos elecciones consecutivas, tiene motivos estadísticos, pero da cuenta de la política profunda de la Provincia de Buenos Aires. Una política signada por diferencias sociales, culturales y políticas, expresada en múltiples sistemas de partidos en sus ocho secciones electorales. También explica las dificultades que se avecinan en el peronismo, el cual mira un 2019 en el que sus grietas internas difícilmente lograrán cerrarse (Calvo, 2017).

misma: aproximadamente la mitad de la población carcelaria se encuentra bajo la figura de la prisión preventiva, no obstante la disminución del porcentaje de reclusos con prisión preventiva entre los años 2006 y 2016. En efecto, mientras en el año 2006 sobre un total de 54.000 presos, un total de 29.052 se encontraban con prisión preventiva -53,80%- en el año 2016, sobre 76.261 presos 36.374 de ellos se encuentran en condición de procesados -47,69%- (Cuadro V).

En el terreno de las libertades civiles y políticas, se encuentran razonablemente garantizadas las libertades de expresión, reunión, asociación y movimiento. En el último informe de la organización Freedom House, con base en una escala de 1 (Más libre) a 7 (Menos Libre), la Argentina ha obtenido un puntaje equivalente a 2 en materia de derechos políticos y libertades civiles (Freedom House, 2018).

Sin embargo, nos encontramos a la fecha en presencia de un contexto de fuerte polémica respecto de la condición de algunos presos emblemáticos vinculados políticamente al gobierno anterior; tal es el caso de la dirigente social Milagro Sala⁶: el eje de dicha controversia reside en el carácter común o político de la condición de aquellos presos, como la dirigente mencionada.

Presos políticos o políticos presos, la discusión resulta relevante en la medida en que el eje esté puesto en procedimientos como la prisión preventiva y en el “excesivo celo” en el uso de la

6.- Milagro Sala es una dirigente política, social e indígena argentina, líder de la Organización Barrial Túpac Amaru, una organización especialmente conocida por su labor de construcción de viviendas en la provincia de Jujuy, e integrante de la Central de los Trabajadores Argentinos (CTA). Se desempeñó como diputada provincial en la Legislatura por el Frente Unidos y Organizados de Jujuy entre diciembre de 2013 y noviembre de 2015, cuando renunció por haber sido elegida para ocupar una banca del Parlasur por el Frente para la Victoria. En enero de 2016 fue arrestada debido a un acampe que realizaron diferentes cooperativas en reclamo contra el gobernador Gerardo Morales. Esta detención ha sido considerada como de carácter político por diversas organizaciones nacionales e internacionales de Derechos Humanos, así como por la Procuraduría de Violencia Institucional.

Cuadro V
Evolución población carcelaria República Argentina
2006-2016

	Procesados	Condenados	Sin Datos	Otros	Total
2006	29.052	20.537	3.572	839	54.000
2007	29.972	20.196	1.477	812	52.457
2008	31.389	21.333	1.090	725	54.537
2009	30.409	23.590	2.645	759	57.403
2010	30.832	27.320	310	765	59.227
2011	30.305	29.095	706	683	60.789
2012	30.643	29.902	1.071	647	62.263
2013	31.785	31.289	1.035	179	64.288
2014	34.613	32.940	653	854	69.060
2015	35.779	34.992	1.229	693	72.693
2016	36.374	39.373	514	0	76.261

Fuente: elaboración propia sobre la base de un informe del Sistema Nacional de Estadísticas acerca de la Ejecución de la Pena (Sneep 2016), publicado por el Ministerio de Justicia de la Nación.

Esto nos lleva a preguntarnos si la prisión preventiva representa uno de los más “democráticos procedimientos utilizados por la justicia no electa”, quizás dado que su aplicación comprende tanto a presos comunes como a aquellos “rockstar” del sistema penitenciario argentino.

En el terreno de la rendición de cuentas horizontal -O'Donnell la denominaba accountability horizontal-, el balance resulta complejo.

El funcionamiento de la Corte Suprema de Justicia ha dado muestras de independencia política, sorprendiendo incluso al propio poder Ejecutivo en circunstancias que, por su dimensión y relevancia política, llevan normalmente a la puesta en ejecución de diferentes mecanismos de consulta entre los poderes del Estado; tal ha sido el caso de la definición de la jurisprudencia, por parte del máximo tribunal de justicia, para la aplicación de

la denominada “Ley del 2x1” en el caso del oficial Luis Muiña.

La decisión de la mayoría, constituida por los ministros Elena Highton de Nolasco, Carlos Rosenkrantz y Horacio Rosatti, declaró aplicable la ley 24.390 (conocida como “Ley del 2x1”), vigente entre los años 1994 y 2001 y hoy derogada, que reducía el cómputo de la prisión debido a que se trataba de la ley más benigna. En disidencia votaron los jueces Ricardo Lorenzetti, presidente de la Corte Suprema de Justicia, y el ministro Juan Carlos Maqueda, quienes señalaron que esa reducción no era aplicable a los delitos de lesa humanidad.

Más que tratarse de un cambio conceptual en el paradigma sobre los Derechos Humanos por parte del poder Ejecutivo -ausente en el caso del actual gobierno-, la interpretación de la ley 24.390 se constituyó en el marco de una sorda disputa de

poder dentro de la propia corte, la cual tuvo su expresión en un fallo dividido que venía a expresar en toda su dimensión ese conflicto interno⁷.

El funcionamiento del Congreso argentino pareció alejarse en los dos primeros años del gobierno de Cambiemos de las clásicas figuras de “la máquina de impedir” o “la escribanía”, utilizadas para describir el comportamiento del organismo colegiado en otras etapas de su historia política reciente; en efecto, la situación de un gobierno en híper minoría y una oposición mayoritaria fragmentada, abrieron paso a una nueva forma de relación entre el poder Ejecutivo y el Congreso nacional.

¿Cuál ha sido el resultado de esa peculiar combinación? Por una parte, menor nivel de producción legislativa; por otra, mayor iniciativa del Congreso, por momentos con una llamativa ausencia de trabajo político previo por parte del Ejecutivo nacional, aún en un contexto como el de las sesiones extraordinarias, previstas constitucionalmente para el tratamiento de la agenda propuesta por el poder Ejecutivo: el trámite de la reforma al impuesto a las ganancias en las sesiones extraordinarias del año 2016 y el intento de bloqueo legislativo al proyecto de reforma previsional en el último período de sesiones extraordinarias del 2017, atestiguan las dificultades políticas del oficialismo para garantizar de manera efectiva el control de la agenda política en ese período.

El último informe confeccionado por la organización no gubernamental Directorio Legislativo

señaló entre sus principales conclusiones:

1. De las 75 leyes sancionadas en el período 2017, 21 fueron proyectos enviados al Congreso por el poder Ejecutivo, lo que representa un 28% del total. Las demás 54 leyes (72%) fueron redactadas por legisladores nacionales.
2. De las leyes sancionadas en 2017 que tuvieron origen en el poder Legislativo (54 leyes en total), el 59% (32 leyes) fue una serie de proyectos presentados por legisladores de la oposición. Las leyes impulsadas por legisladores oficialistas explican el 30% (16 leyes) del total. Las iniciativas presentadas por legisladores del oficialismo y de la oposición, en conjunto, representan el 11% (6 leyes) del total.
3. El balance legislativo 2017 indicó que, de las 75 leyes aprobadas, el 72% tuvo origen en el poder Legislativo. La tasa de participación legislativa del presidente Macri en 2017 (28%) se mantuvo casi igual que en 2016 (27%). En 2015, durante la última presidencia de CFK, esta tasa fue de 43%. Durante el año 2016, el 87% de las leyes fue originado en el poder Legislativo, siendo un 73% de la oposición.
4. Durante el año 2017 nuevamente la mayoría de las leyes fue propuesta por la oposición (59%). Sin embargo, su participación disminuyó 14 puntos (Directorio Legislativo, 2017).

7.- La sentencia fue dictada en el caso de Luis Muiña (Expte “BIGNONE, Benito A. y otro (s) recurso extraordinario”). Resulta evidente la incomprensión e incomodidad del gobierno de Mauricio Macri en relación con la cuestión de los Derechos Humanos, aun contando con figuras de relieve en el tema, como Santiago Cantón; frente a esa incomodidad, el gobierno tiende a “dejar hacer” en un tema de especial sensibilidad, lo cual permite la continuidad de la política de esclarecimiento reiniciada en 2003, aun cuando la misma sea desde esa incomodidad e incomprensión aludida.

La preservación, por parte del oficialismo, del control de organismos como la Oficina Anticorrupción-OA ha sido objeto de fuertes objeciones por parte de la oposición⁸. Dos han sido los ejes principales de la controversia política.

El primero de ellos estaba asociado al cumplimiento o incumplimiento de los requisitos para ostentar el cargo por parte de la titular designada por medio del decreto 252/2015 para la dirección del organismo, Laura Alonso. El motivo principal de la impugnación estaba asociado a la propia interpretación del artículo 7 del decreto 102/99, de creación de la Oficina Anticorrupción, el cual establecía como condición disponer de no menos de seis años en el ejercicio profesional de la abogacía o idéntica actuación en el Ministerio Público o Poder Judicial.

La titular, Laura Alonso, es Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires-UBA y Máster en Administración Pública y Políticas Públicas de la London School of Economics-LSE. Entre otros cargos ha sido Diputada nacional por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires entre los años 2009 y 2015, Directora Ejecutiva de la Fundación Poder Ciudadano, docente y miembro del movimiento de Transparencia Internacional. Nos encontramos en presencia de una funcionaria con destacados antecedentes académicos y profesionales pero que no parecía cumplir con la estricta condición establecida en el artículo 7 del decreto de creación de la OA.

Finalmente, con la firma del ministro de Justicia y Derechos Humanos, Germán Garavano, el decreto 252/15 publicado en el Boletín Oficial cambió el requisito establecido por el decreto 102/99. Por este motivo, el nuevo decreto estableció que el

funcionario a cargo “deberá poseer título universitario, sólida formación académica, antecedentes profesionales calificados en derecho, ciencias sociales o economía y una reconocida trayectoria democrática y republicana”.

El otro eje de la controversia tuvo relación con el hecho de la designación de una funcionaria, integrante del núcleo duro del oficialismo, a cargo de una agencia de control de los actos administrativos del propio poder Ejecutivo.

El argumento principal de la impugnación giraba no tanto sobre los incuestionables antecedentes académicos y morales de la Licenciada Alonso sino, más bien, sobre el escepticismo que provocaba el hecho de que la funcionaria propuesta ejerciera con convicción republicana su función de contralor al poder político, procediendo de la misma extracción política de aquellos funcionarios a los que debería monitorear. La discusión sigue vigente a la fecha.

Así también cierta tentación decretista, mayor que la de Cristina Kirchner y Raúl Alfonsín pero de todas maneras más moderada a la fecha que la de Carlos Menem, Fernando De La Rúa, Eduardo Duhalde y Néstor Kirchner, ha sido señalada: a la fecha de realización de este trabajo el presidente Mauricio Macri ha utilizado el recurso institucional de los Decretos de Necesidad y Urgencia-DNU en 35 oportunidades, con un promedio de 1,45 DNU por mes frente a 10 DNU y 0,14 por mes de Raúl Alfonsín, 76 DNU y 0,79 por mes de Cristina Fernández de Kirchner, 73 DNU y 3,04 por mes de Fernando De La Rúa, 545 DNU y 4,36 por mes de Carlos Menem, 270 DNU y 5,09 por mes de Néstor Kirchner y 158 DNU y 9,29 por mes de Eduardo Duhalde (Cuadro VI).

8.- La Oficina Anticorrupción-OA es una secretaría perteneciente al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Argentina, la cual se encuentra a cargo de un Secretario de Ética Pública, Transparencia y Lucha contra la Corrupción.

Cuadro VI
Decretos de Necesidad y Urgencia por Presidente 1983-2011

Presidencia	Períodos	DNU	Meses	DNU por Mes
Raúl Alfonsín	10-12-83/ 08-07-89	10	67	0,14
Carlos Menem	08-07-89/ 10-12-99	545	125	4,36
Fernando De La Rúa	10-12-99/ 20-12-01	73	24	3,04
Eduardo Duhalde	01-01-02/ 25-05-03	158	17	9,29
Néstor Kirchner	25-05-03/ 10-12-07	270	53	5,09
Cristina Fernández	10-12-07 9-12-15	76	96	0,79
Mauricio Macri	10-12-15 10-12-17	35	24	1,45

Fuente: elaboración propia sobre la base de Zelaznik, 2011 y www.chequeado.Com.

En relación con la tentación decretista aludida, uno de los hechos más cuestionados de la administración de *Cambiemos*, sin duda, ha sido el intento de designación en comisión de los dos nuevos integrantes de la Corte Suprema al inicio de la nueva gestión, Horacio Rosatti y Carlos Rosenkranz, mediante el decreto 83/2015; en el cual se señaló que “es absolutamente necesario que la Corte Suprema de Justicia de la Nación se encuentre en condiciones plenas de funcionamiento a la mayor brevedad posible, por lo que resulta procedente la designación de dos juristas para integrar el Alto Tribunal”.

Finalmente, y tras la decisión de dar marcha atrás con el nombramiento unilateral por parte del poder Ejecutivo, se sometió el pliego de ambos candidatos a integrar el máximo tribunal al escrutinio establecido en el proceso de selección establecido en la Constitución Nacional y el Decreto 222/2003 y, luego de una compleja votación, resultó aprobada la designación de Horacio Rosatti y Carlos Rosenkranz, el primero con 60 votos afirmativos y 10 votos negativos, y el segundo por 58 votos a favor y 12 votos en contra; contribuyó al éxito de la designación la fractura operada en el bloque del Frente Para La Victoria en el Senado Nacional⁹.

9.- Horacio Rosatti es abogado, escribano y doctor en Ciencias Jurídicas por la Universidad Nacional del Litoral y máster en evaluación de impacto y gestión ambiental por la Universidad Nacional de Santa Fe, además de ser docente de grado y posgrado. Fue convencional constituyente por Santa Fe en la reforma de la Constitución Nacional, Intendente de la ciudad de Santa Fe, Procurador General del Tesoro, Ministro de Justicia y Derechos Humanos de la Nación y conjuer de la Corte.

En medio de un balance con luces y sombras en materia institucional, resulta auspicioso el informe brindado por la organización Open Knowledge International año 2016, que ubicó a la Argentina en el puesto 17, junto con Singapur, en el ranking de transparencia y acceso a la información pública, representando una significativa mejora dado que la ubicación de la Argentina había sido en el lugar 54 en el año 2015 y 50 en el año 2014.

Dicho *ranking* mide 15 conjuntos de datos brindados por el gobierno nacional. Entre ellos, los ítems mejor calificados fueron los referidos al presupuesto del Gobierno, las estadísticas nacionales, el pronóstico del tiempo y el registro de compañías. En un lugar intermedio se ubicaron las leyes nacionales, información sobre calidad del aire y las compras. Y la peor calificación correspondió a los datos electorales, los gastos de gobierno y los dueños de las tierras¹⁰.

El balance aquí presentado nos permite sostener que la experiencia de Cambiemos marca el inicio de una nueva e incierta transición en la Argentina, no ya de gobierno sino de régimen democrático, de la democracia delegativa a una auténtica democracia representativa y republicana.

3. CONCLUSIONES

Ha sido el propósito del presente trabajo, sobre la base del concepto de Democracia Delegativa (DD) del autor argentino Guillermo O'Donnell y teniendo en consideración los atributos centrales de la DD, reflexionar sobre la calidad institucional de la democracia vigente en la Argentina, con particular foco en la experiencia del gobierno de Cambiemos entre diciembre de 2015 y diciembre de 2017.

En la primera parte, hemos llevado a cabo una breve revisión sobre el concepto de Democracia Delegativa (DD) elaborada por el autor argentino en el contexto del debates sobre la calidad democrática, en segundo término realizamos una somera presentación del proceso electoral que culminó con la victoria de la coalición electoral Cambiemos; a continuación, y teniendo en consideración los tres atributos centrales de la DD, realizamos algunas reflexiones sobre el funcionamiento del régimen político argentino luego del triunfo de la coalición electoral Cambiemos, para finalizar con el esbozo de algunas conclusiones de carácter preliminar sobre los dos primeros años de esta experiencia “de ruptura” en la política argentina.

Teniendo en consideración los tres atributos centrales de la DD, presentamos a continuación las principales conclusiones de este breve ensayo:

1. Respecto de la primera característica mencionada, el proceso electoral se ha desarrollado bajo razonables condiciones de transparencia y competitividad, no obstante, el carácter controversial del escrutinio de las elecciones primarias en la

10.- <https://index.okfn.org/place/ar/>

La Open Knowledge Foundation (OKF) (en español, Fundación Conocimiento Abierto, FCA) es una fundación sin ánimo de lucro, creada en 2004. Apoya la difusión del conocimiento abierto en su sentido más amplio, incluyendo conceptos como el contenido abierto (Open content) y datos abiertos (Open data).

provincia de Buenos Aires y las denuncias de la agrupación Unidad Ciudadana. La nota publicada por el politólogo Ernesto Calvo se encargó de despejar las inquietudes de aquella larga noche del 13 de agosto de 2017.

2. En el terreno de las libertades civiles y políticas, se encuentran razonablemente garantizadas las libertades de expresión, reunión, asociación y movimiento, aún en un contexto de fuerte polémica respecto de la condición de algunos presos emblemáticos, vinculados con el gobierno anterior.

3. En el terreno de la rendición de cuentas horizontal -accountability horizontal la denominaba O'Donnell-, el balance resulta complejo:

3.1. El funcionamiento de la Corte Suprema de Justicia ha dado muestras de independencia, sorprendiendo incluso al propio poder Ejecutivo en ciertas circunstancias como, por ejemplo, la interpretación de la aplicación de la denominada “Ley del 2 x1” para Luis Muiña. Más que un cambio conceptual en el paradigma sobre los Derechos Humanos -ausente en el caso del actual gobierno, por cierto-, la ley se constituyó en el marco de una sorda disputa de poder dentro de la propia corte, el cual tuvo su expresión en un fallo dividido que venía a expresar ese conflicto interno.

3.2. El funcionamiento del Congreso argentino pareció alejarse en estos dos años de las clásicas figuras de “la máquina de impedir” o “la escribanía”; un gobierno en híper minoría y una oposición mayoritaria fragmentada abrieron paso a una nueva forma de relación entre el poder Ejecutivo y el Congreso Nacional ¿El resultado? Menor producción legislativa y mayor iniciativa del Congreso, por momentos con una llamativa ausencia de trabajo político previo por parte del Ejecutivo nacional -el tratamiento de la reforma

al impuesto a las ganancias y la última reforma previsional en período de sesiones extraordinarias así lo atestiguan-.

3.3. Algunas sombras para destacar: el intento de designación en comisión de dos nuevos integrantes de la Corte Suprema al inicio de la nueva gestión, la preservación por parte del oficialismo del control de organismos como la Oficina Anti-corrupción-OA y cierto impulso decretista, mayor que la de Cristina Kirchner y Raúl Alfonsín, pero de todas maneras más moderado que aquel de Carlos Menem, Fernando De La Rúa, Eduardo Duhalde y Néstor Kirchner.

3.4. En medio de un balance de luces y sombras, resulta auspicioso el informe brindado por la organización Open Knowledge International año 2016, que ubicó a la Argentina en el puesto 17, junto con Singapur, en el ranking de transparencia y acceso a la información pública, representando una significativa mejora dado que la ubicación de la Argentina había sido en el lugar 54 en el año 2015 y 50 en el año 2014.

En suma, y entendiendo como el politólogo italiano Leonardo Morlino que toda transición representa esos momentos fluidos y confusos donde se mezclan lo viejo y lo nuevo, la experiencia de Cambiemos marca el inicio de una nueva e incierta transición en la Argentina, no ya de gobierno sino de régimen democrático, de la Democracia Delegativa a una auténtica democracia republicana.

El gran interrogante que el tiempo deberá encargarse de responder es si asistimos a la finalización del largo ciclo de emergencia que tuvo inicio a comienzos de la década de 1990, abriendo paso a la definitiva normalización del sistema político argentino.

BIBLIOGRAFÍA

BOSOER, F. y LEIRAS, S. (1999). Posguerra fría, neodecisionismo y nueva fase del capitalismo. El alegato del Príncipe-gobernante en el escenario global de los '90. En Atilio Borón, Julio Gambina y Naum Minsburg (compiladores). *Tiempos violentos: neoliberalismo, globalización y desigualdad económica en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: Eudeba-Clacso.

CALVO, E. (2017, 22 de agosto). ¿Qué pasó con la carga de datos en las elecciones de la provincia de Buenos Aires? En *Chequeado*, disponible en: <http://chequeado.com/el-explicador/que-paso-con-la-carga-de-los-datos-en-las-elecciones-de-la-provincia-de-buenos-aires>.

CHEQUEADO. (2017, 3 de mayo). La verificación del discurso público. Macri dictó más DNU por mes que CFK y Alfonsín, pero no encabeza el ranking de presidentes. 5 de febrero de 2018. Disponible en: En <http://chequeado.com/el-explicador/macri-dicto-mas-dnu-que-cfk-y-alfonsin-pero-no-encabeza-el-ranking-de-presidentes/>

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. (2017, 3 de mayo) Bignone Reynaldo Benito y otro s/ recurso extraordinario. Ciudad de Buenos Aires, . Disponible en: <http://www.cij.gov.ar/nota-25746-La-Corte-Suprema--por-mayor-a--declar--aplicable-el-c-mputo-del-2x1-para-la-primera-en-un-caso-de-delitos-de-lesa-humanidad.html>

COLLIER, D. y LEVITSKY, S. (1998). Democracia con adjetivos. Innovación Conceptual en la investigación comparativa. En *Ágora*, (Nº8), pp. 99-122.

CORBETTA, J. y PÉREZ LIÑÁN, A. (2001). Calidad de la democracia: Un análisis de la trayectoria argentina. En *Revista Instituciones y Desarrollo*, (Nº10), pp. 149-169.

DECRETO 102/99. Creación de la Oficina Anticorrupción. Buenos Aires, 23 de diciembre de 1999.

DECRETO 222/2003. Procedimiento para la designación de magistrados de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Buenos Aires, 19 de junio de 2003.

DECRETO 83/2015. Designación de jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Buenos Aires, 14 de diciembre de 2015.

DECRETO 252/15. Designase Secretaria de Ética Pública, Transparencia y Lucha contra la Corrupción. Buenos Aires, 24 de diciembre de 2015.

DIRECTORIO LEGISLATIVO. "Balance del período de sesiones ordinarias 2017". Disponible en <http://directoriolegislativo.org/blog/2017/12/05/balance-legislativo-del-periodo-se-sesiones-ordinarias-2017/>

DIRECCIÓN NACIONAL ELECTORAL. <https://www.argentina.gob.ar/elecciones2017>

FREEDOM HOUSE. Informe Freedom House 2018 en el mundo. Argentina. <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/argentina>

LEIRAS, S. “¿Coalición, cooptación o colisión?”. En Noticias Electorales, 5 de febrero de 2016, <http://www.noticiaselectorales.com/argentina-coalicion-cooptacion-o-colision/>

LEIRAS, S. “Argentina 2018 ¿Democracia Delegativa?”. En Noticias Electorales, 14 de marzo de 2018, <http://www.noticiaselectorales.com/argentina-2018-democracia-delegativa/>

LEY 26.571. Ley de democratización de la representación política, transparencia y equidad electoral, Buenos Aires, 2 de diciembre de 2009.

LEIRAS, S. (2017). La democracia argentina reciente en el contexto del bicentenario: reglas, patrones y tendencias. En Anales, XLIII, pp. 1-24. Disponible en <http://www.ancmip.org.ar/user/FILES/Leiras.l16.pdf>

LINZ, J. (1991). La quiebra de las democracias. Madrid, España: Editorial Alianza.

MERKEL, W. (1999). Defective democracies. En Estudios/Working Papers, (Nº132), p. 1.

MERKEL, W. (2004). “Embedded and defective democracies”. En Democratization, Vol. 11 (Nº5), pp. 33-58.

O´ DONNELL, G. (1994). Delegative democracy. En Journal of democracy, Vol. 5 (Nº1), pp. 55-69.

O´ DONNELL, G. (1996). Otra institucionalización. En Agora, Vol. 5, pp. 5-28.

O´ DONNELL, G, IAZZETTA, O. y VARGAS CULLELL, J. (2003). Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina. Rosario, Argentina: Homo Sapiens ediciones.

O´DONNELL, G. (2007). Disonancias. Críticas democráticas a la democracia. Buenos Aires, Argentina: Editorial Prometeo Libros.

O´ DONNELL, G. (2011). Nuevas reflexiones acerca de la democracia delegativa (DD). En Guillermo O´Donnell, Osvaldo Iazzetta y Hugo Quiroga (coordinadores), Democracia Delegativa. Buenos Aires, Argentina: Editorial Prometeo Libros.

PÉREZ LIÑÁN, A. (2012). Prólogo. Crisis, delegación y trayectoria histórica. En Santiago Leiras (compilador). Democracia y Estado de excepción: Argentina 1983-2008. Buenos Aires, Argentina: Editorial Prometeo Libros.

PRZEWORSKI, A. (1995). *Democracia y mercado. Reformas económicas y políticas en Europa del Este y América Latina*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.

QUIROGA, H. (2005). *La Argentina en emergencia permanente*. Buenos Aires, Argentina: Edhassa.

QUIROGA, H. (2010). *La República desolada. Los cambios de la Argentina política (2001-2009)*. Buenos Aires, Argentina: Edhassa.

OPEN KNOWLEDGE INFORMATION. Informe global de datos 2016 Argentina. Disponible en: <https://index.okfn.org/place/ar/>

SARTORI, G. (1984). *La Política. Lógica y método en las Ciencias Sociales*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

SISTEMA NACIONAL DE EJECUCIÓN ESTADÍSTICA DE LA PENA. Informe Ejecutivo SNEEP 2016, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Presidencia de la Nación Argentina, Buenos Aires, noviembre 2017.

SCHEDLER, A. (2002). Elections without democracy. The menu of manipulation. En *Journal of democracy*, Vol.13, (Nº2), pp. 36-50.

SCHMITTER, P. y GUILHOT, N. (1998). Conceptualizing and then, measuring the consolidation and the quality of neo-democracy. Mimeo, Florencia, Italia: Instituto Universitario Europeo.

SERRAFERO, M. (2005). Exceptocracia ¿Confín de la democracia? Intervención Federal, estado de sitio y decretos de necesidad y urgencia. Buenos Aires, Argentina: Lumiere ediciones.

ZAKARIA, F. (1997). The rise of the illiberal democracies. En *Foreign Affairs*, Vol. 76 (Nº6), pp. 42-50.

ZELAZNIK, J. (2011). Materiales para el estudio del sistema político argentino (1999-2011). En Andrés Malamud y Miguel De Luca (coordinadores). *La política en tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Universitaria de Buenos Aires (EUDEBA).

LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES COMO SUJETOS DEL DERECHO INTERNACIONAL. ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LOS ORÍGENES¹

*INTERNATIONAL ORGANIZATIONS AS SUBJECTS
OF INTERNATIONAL LAW. SOME REFLECTIONS
ON ITS ORIGINS*

autora
Elena C. Díaz Galán²

RESUMEN

El presente artículo tiene por objetivo analizar cómo las Organizaciones internacionales han ido adquiriendo y se les ha ido reconociendo progresivamente personalidad jurídica en la sociedad internacional. El carácter evolutivo del proceso de conformación de las Organizaciones internacionales obliga, necesariamente, a profundizar en las aportaciones que en relación con este fenómeno se hicieron a lo largo del siglo XIX y principios del siglo XX, sobre todo en los continentes europeo y americano. Así, será durante este periodo histórico y en estas regiones del planeta donde podemos situar no solo la aparición de las primeras Organizaciones internacionales, sino también la formación de personalidad jurídica de las Organizaciones internacionales. Para desarrollar este estudio se ha utilizado la metodología propia del Derecho y de las Relaciones Internacionales. De este modo, se han analizado tanto las posiciones doctrinales de los iusinternacionalistas en esta materia como los pronunciamientos jurisprudenciales de los principales órganos internacionales.

PALABRAS CLAVE: organización internacional, personalidad jurídica, sociedad internacional, Europa, América

ABSTRACT

The aim of this article is to analyze how International organizations both have acquired and have seen recognised their legal personality in the international society. The evolutionary nature of the configuration's process of International organizations requires furthering studying contributions made during the centuries XIX and XX by this phenomenon. Then, this work researches the first references to the phenomenon of the International organizations in the European and American's continents during the XIX century. Those are the origins not only of the prior International organizations but also of the formation of legal personality of these important international Institutions. In order to develop this study, it has been used the own methodology of law and international relations. Both, the doctrine and jurisprudence about this topic have been analysed.

KEY WORDS: International Organization, legal personality, international society, Europe, America

1.- El presente trabajo se ha realizado en el marco de las líneas de investigación de la Cátedra Iberoamericana Santander del Instituto de Estudios Internacionales "Francisco de Vitoria, de la Universidad Carlos III, también de las Acciones de Dinamización, «Redes de Excelencia», del Plan Nacional de I+D+I «Nuevos Desafíos del Derecho Internacional» (Ref. DER2015-69273-REDT), MINECO/FEDER, UE». Además, para su realización tenemos muy en cuenta nuestro trabajo "La Conformación jurídica de las Organizaciones internacionales. De las Conferencias internacionales a la uniones administrativas", Madrid, 2018.

2.- Posee doble grado en Derecho y Administración de Empresas. Es profesora de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. Correo electrónico: elenacdz1@gmail.com. Código ORCID: 0000-0003-0914-8944

Artículo recibido el 2 de diciembre 2017 y aceptado el 16 marzo de 2018.

A MODO DE INTRODUCCIÓN

El fenómeno de las Organizaciones internacionales comprende un proceso evolutivo en la configuración de los elementos que las definen tal y como las conocemos en la actualidad (Rousseau, 1987, pp. 459-462; Mosler, 1979, p. 432). Tanto la aparición de las Organizaciones internacionales como el reconocimiento formal, general y expreso de su subjetividad internacional, han estado sujetos a una importante evolución histórica. En los inicios, como se sabe, los Estados no solo eran los principales actores de las relaciones internacionales sino, además, los únicos sujetos del Derecho internacional. La sociedad internacional clásica se caracterizaba por una naturaleza limitada. Por un lado, el Estado ocupaba un lugar predominante en el orden internacional. Por otro lado, se comprueba una falta de voluntad real por cooperar en la sociedad internacional por parte de los Estados que la conforman.

Sin embargo, los avances en numerosos aspectos técnicos y culturales tales como las comunicaciones, la ciencia o el arte crearán un clima propicio para la cooperación internacional a través de estructuras más o menos organizadas. La sociedad internacional de la época será testigo del aumento de las relaciones interestatales como consecuencia del auge en la necesidad de regular conjuntamente aspectos de la vida internacional. Junto a los Estados irán apareciendo otros actores internacionales que alcanzarán una importancia vital en la sociedad internacional y a los que, incluso, se les reconocerá, con el paso del tiempo, ciertos derechos y obligaciones de diversa índole. Sin olvidar que, incluso en la actualidad, los Estados siguen siendo los sujetos principales y primarios del Derecho internacional, estos dejarán de ser los únicos sujetos y otros actores, como las Organizaciones internacionales y los individuos, lograrán la

condición de sujetos en el Derecho internacional. Con independencia de que no exista uniformidad en la doctrina en relación con los tipos de derechos y obligaciones que se les reconocen a estos sujetos, así como de su grado de aceptación en la sociedad internacional, no cabe duda que hoy el concepto de la subjetividad internacional se ha ampliado considerablemente.

En este sentido, podríamos hablar de dos tipos de sujetos internacionales. Por un lado, los sujetos primarios u originarios entre los que se encuentran los Estados y, por otro lado, los sujetos secundarios o derivados, donde se enmarcan las Organizaciones internacionales (Ch. Rousseau, 1987, pp. 430-431). En efecto, la voluntad de los Estados por unirse y actuar de manera conjunta en el seno de una estructura organizada de alcance internacional será el punto de partida en la creación de las Organizaciones internacionales. Más aún, el componente estatal es uno de los elementos que conforma el concepto contemporáneo de Organización internacional y un aspecto necesario a la hora de afirmar que nos encontramos en presencia de este tipo de sujeto internacional. La naturaleza derivada de las Organizaciones internacionales se debe, por tanto, no solo a su composición sino, también, a que el alcance de sus derechos y obligaciones dependerá de los objetivos y principios en los que se inspire su Tratado Constitutivo (A. Remiro Brotons, 2007, p. 231).

A diferencia de los Estados que tienen reconocidas competencias generales y plenitud en los derechos y obligaciones, las Organizaciones internacionales nacen con objetivos concretos a los que dar solución. De ahí que podamos hablar del carácter “funcional” de su subjetividad. De las necesidades a las que haya que dar respuesta mediante estos entes internacionales dependerán los derechos y obligaciones que se les reconozcan. Tal es así que,

incluso, en los casos de las Organizaciones con vocación universal y competencias en diversos ámbitos, como las Naciones Unidas, estas Instituciones tienen el mandato de cumplir con un determinado objetivo internacional. Por lo que sería necesario atender, siempre, al fin y al objeto de las Organizaciones internacionales cuando nos movemos en el marco de la subjetividad internacional de estos entes. Además, no debemos olvidar que la propia naturaleza y estructura de las Organizaciones internacionales hace muy difícil comparar estas Instituciones con los Estados y reconocerles los mismos derechos y obligaciones que a estos o, al menos, en la misma forma y dimensión. A modo de ejemplo, baste que recordar el derecho de legación activa y pasiva adquiere una dimensión específica en el marco de las Organizaciones internacionales.

Ahora bien, con independencia del alcance que se reconozca a los derechos con los que cuentan las Organizaciones internacionales, la subjetividad de estos entes es, en la actualidad, innegable. Ningún sector doctrinal pone en duda, hoy, la personalidad jurídica de las Organizaciones internacionales. Sin embargo, la historia del Derecho Internacional nos demuestra que esto no siempre ha sido así. El reconocimiento generalizado de la personalidad jurídica a las Organizaciones internacionales no fue inmediato y coetáneo con la aparición de estos primeros entes, sino que ha requerido de tiempo y de la toma de conciencia de los Estados de la sociedad internacional en su conjunto, convirtiéndose en un fenómeno que registra varios momentos en este sentido.

No será sino con la creación de la Organización de Naciones Unidas (ONU), a mediados del siglo XX, cuando se reconozca de manera generalizada, formal y expresa la personalidad jurídica a las Organizaciones internacionales. Como se sabe, al hilo de la actuación de la ONU en el conflicto

árabe-israelí, el Tribunal Internacional de Justicia afirma en su Opinión Consultiva de 1949 que “la Organización estaba destinada a ejercer funciones y a gozar de derechos [...] que no pueden explicarse más que si la Organización posee en amplia medida personalidad internacional y la capacidad de obrar en el plano internacional”. Añadiendo que “en consecuencia, el Tribunal llega a la conclusión de que la Organización es una persona internacional [...] Esto significa que la Organización es un sujeto de Derecho internacional, que tiene capacidad para ser titular de derechos y deberes internacionales” (Díez de Velasco, 2008, p. 67).

Ahora bien, tal y como trataremos de demostrar a lo largo de nuestro estudio, la falta de reconocimiento expreso y general de personalidad jurídica a una Organización internacional no excluye su existencia real como un verdadero sujeto del orden internacional. El carácter implícito o semi-implícito del reconocimiento de la personalidad jurídica ha quedado demostrado en numerosas ocasiones. En este sentido, cabe recordar que la importancia que tiene el reconocimiento de la personalidad jurídica a las Organizaciones internacionales se deriva no solo de su afirmación como sujetos independientes, distintos de los Estados y de su atribución de derechos y obligaciones sino que, también, favorece de manera decisiva la supremacía del interés colectivo frente al interés individualizado de los Estados, limitando el obstáculo sistémico y estructural de la sociedad internacional tanto clásica como contemporánea: la voluntad de los Estados por preservar y conservar su soberanía. En particular, la ausencia de una definición generalmente aceptada sobre la personalidad jurídica de las Organizaciones internacionales, así como la falta de un reconocimiento de este componente por parte de la doctrina científica, se debieron también a que la sociedad internacional en su conjunto temía que la aceptación de este rasgo

supusiera la consideración de las Organizaciones internacionales como “súper Estados” más que como “meros” sujetos derivados del Derecho Internacional.

En efecto, la llegada de las Organizaciones al orden internacional supuso una amenaza a la consideración clásica del Estado-nación. El nuevo fenómeno que acontecía en la sociedad internacional de principios del siglo XIX era desconocido para los Estados que vieron peligrar su soberanía. En este sentido, no debemos olvidar que el grado de desarrollo que algunas organizaciones internacionales lograron en la sociedad internacional de la época llevó a que la doctrina *iusinternacionalista* se plantease la posibilidad de la existencia de un ente superior a los Estados con competencias para establecer disposiciones generales que vinculasen a todos los actores que participaban en la vida internacional.

Así, una de las primeras referencias a la posibilidad de considerar a las Organizaciones internacionales como súper Estados la encontramos al hilo del estudio de la Comisión Europea del Danubio. La cuestión que llega, incluso, a la Corte Permanente de Justicia Internacional, es un claro reflejo no solo del desconocimiento de este fenómeno por parte de los Estados de la Sociedad internacional de la época sino, también, del nivel de evolución de determinadas Instituciones de mediados del siglo XIX que, sin estar dotadas formalmente de subjetividad internacional, contarán con derechos y obligaciones para el ejercicio de sus funciones.

En definitiva, el objetivo principal de este trabajo es analizar cómo las Organizaciones internacionales han ido adquiriendo personalidad jurídica en la sociedad internacional. En este sentido, aunque con el célebre Dictamen sobre la reparación de daños sufridos al servicio de Naciones Unidas de

1949, se puede afirmar que de manera general se reconoce la personalidad jurídica de las Organizaciones internacionales, el estudio de los orígenes de las Instituciones internacionales nos muestra la formación de este elemento y su existencia práctica y real en el Derecho internacional sino desde finales del siglo XIX, desde principios del siglo XX con la Organización que surge tras la Primera Guerra Mundial: la Sociedad de Naciones. Para ello, se ha utilizado la metodología propia del Derecho internacional sin descuidar las referencias históricas que existen al respecto. Así, el análisis de las posiciones doctrinales y jurisprudenciales se complementan con datos históricos que son imprescindibles para resaltar los tempranos orígenes de las iniciales formas de cooperación. En suma, con este estudio se pretende revivir la importancia de una cuestión olvidada por los *iusinternacionalistas* en los últimos años pero que, sin embargo, es necesaria para comprender cuestiones fundamentales del Derecho internacional contemporáneo. Nos referimos al análisis del Derecho internacional desde la perspectiva histórica.

I. PRIMERAS REFERENCIAS A LA PERSONALIDAD JURÍDICA DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

El origen inmediato de las Organizaciones internacionales, desde la perspectiva contemporánea, se podría situar en el Congreso de Viena de 1815, momento en el que se constituyen las denominadas *Comisiones fluviales* con la intención de regular conjuntamente los ríos internacionales por los Estados que conformaban la sociedad internacional de la época (Bradley, 2013, p. 98). Así lo expresó Pardo Segovia (1998, p. 172)³. para quien “el Acta Final del Congreso de Viena del 9 de junio de 1815 aseguró la libertad de navegación, definió los ríos internacionales y los rasgos generales de su regulación jurídica e instituyó el sistema de Comisiones”. Concretamente, con el Congreso de Viena aparece la Comisión Central para la Navegación del Rin (CCNR), que durante algún tiempo será la única Organización propiamente dicha de la sociedad internacional. Sin embargo, a lo largo del siglo XIX, surgirán otras muchas Comisiones fluviales internacionales de carácter técnico. Ahora bien, como ocurrirá en el caso de las Uniones administrativas y con el fenómeno de las Organizaciones internacionales en general, no todas estas Comisiones contribuirán del mismo modo a la formación del principio del reconocimiento de la personalidad jurídica a las Organizaciones internacionales (Cruz Miramonte, 1978, p. 114).

Este hecho hace que podamos distinguir entre el fenómeno de las Comisiones fluviales en su conjunto y aquellas Comisiones fluviales que, de manera específica, suponen un adelanto en el reconocimiento de la subjetividad de las Organizaciones internacionales. Lo que es más, el estudio pormenorizado del fenómeno de las Comisiones fluviales, como entes que se encuentran en los orígenes de las Organizaciones internacionales contemporáneas, demuestra la necesidad de diferenciar entre las Comisiones que realizan un aporte significativo a la personalidad jurídica de las Organizaciones y aquellas que, siendo centrales en el estudio de las Comisiones fluviales por diversos motivos, no conllevan el mismo avance en este sentido. En suma, la afirmación y reconocimiento, aunque de manera aislada y puntual, de la personalidad jurídica de las Organizaciones internacionales constituye un tema clave en las relaciones internacionales y fomenta, sin género de dudas, una posible clasificación de las distintas formas de cooperación que surgen a lo largo del siglo XIX y principios del siglo XX.

Tanto la Comisión del Rin como la Comisión del Danubio se han definido en numerosas ocasiones por parte de la doctrina *iusinternacionalista* como las dos instituciones por excelencia de la sociedad internacional de mediados del siglo XIX. Sin embargo, la primera de ellas, a diferencia de la segunda, no supondrá un avance inmediato, al menos en aquel momento histórico, en lo que se refiere al reconocimiento de la personalidad jurídica de las Organizaciones internacionales. Esto se

3.- En esta línea, consultar igualmente el artículo 108 del Acta Final del Tratado de Viena de 1815 y los trabajos de BIAYS, P. (1952), La Commission Centrale du Rhin, en RGDIP, (Nº 56), p. 226; NIPPOLD, O. (1924), Le développement historique du Droit International depuis le Congrès de Vienne, en RCADI, tomo 2, p. 59; BOISSON DE CHAZOURNES, L. (2013), Organismes et Commissions de bassins: aspects de coopération régionale et règlement des différends, en M. Kamga et M. M. Mbengue. Liber Amicorum en l'honneur de Raymond Ranjeva : L'Afrique et le droit international : variations sur l'organisation internationale, París, p. 436.

explica tanto por el carácter prematuro con el que aparece la Comisión Central para la Navegación del Rin, constituida en el Congreso de Viena de 1815, como por la falta, en aquel momento histórico, de una definición generalmente aceptada de lo que se entendía por personalidad internacional de las Organizaciones y la limitada estructura que caracterizaba a esta Comisión fluvial. Sin olvidar, por tanto, el relevante papel que le corresponde a la Comisión del Rin en los orígenes de las Organizaciones internacionales contemporáneas, a lo largo de este estudio nos centraremos, sin embargo, en el análisis de aquellas Comisiones fluviales al hilo de las que, de manera directa, se hace mención a la personalidad jurídica de las Organizaciones internacionales, constituyendo importantes avances en la configuración jurídica de este fenómeno. Entre estas, podríamos señalar a la Comisión Europea del Danubio (CED) y también a la finalmente inoperante, Comisión del Congo (Reinalda, 2009, p. 110; Bowett, 1982, p. 7; Bovard, 1950, p. 45). Profundizaremos, así, en dos Organizaciones que a pesar de contar con elementos comunes, al enmarcarse ambas dentro del fenómeno de las Comisiones fluviales, presentan ciertos rasgos característicos. Primero, el desarrollo y el reconocimiento real de la personalidad jurídica a la Comisión Danubio supera, sin género de dudas, el grado de consolidación de la Comisión del Congo en la Sociedad internacional de la época. Segundo, estas Comisiones se constituyen en diferentes regiones del planeta. Las propuestas internacionales de crear Comisiones fluviales sobre los ríos Congo y Níger, suponen una ruptura, al menos teórica, al exclusivismo europeo en lo que se refiere al proceso de conformación de las Organizaciones internacionales y su reconocimiento como sujetos del Derecho Internacional. Otros continentes, como el americano y el africano, serán testigos y contribuirán activamente, al aumento de formas de cooperación institucionalizadas.

Ahora bien, el estudio del fenómeno de las Comisiones fluviales nos demuestra que se trata de una práctica básicamente europea. La mayoría de las Comisiones fluviales que surge a lo largo del siglo XIX no solo tiene lugar en el continente europeo, sino que, además, está integrada por Estados europeos. Incluso la Conferencia de Berlín de 1885, que daría nacimiento a la Comisión del Congo, estará dominada por potencias europeas. Sin embargo, este hecho no limita la posibilidad de encontrar importantes aportaciones al fenómeno de la Organización internacional y a la formación de la personalidad jurídica de estos entes en otras regiones del planeta, entre las que destaca el continente americano. Como veremos, fuera del marco de las comisiones fluviales, el continente americano, junto al europeo, será pionero en celebrar Conferencias internacionales destinadas a impulsar la cooperación institucionalizada entre los Estados americanos.

Con todo es posible afirmar que los orígenes de las Organizaciones internacionales y de la configuración de la personalidad jurídica de estos entes tienen una marcada índole europea-americana. En relación con la formación de la personalidad jurídica de las Organizaciones internacionales podemos hablar así de tres fenómenos. Por un lado, la contribución del continente europeo mediante la constitución de las Comisiones fluviales y las Uniones Administrativas. Por otro lado, la aportación del continente americano con la elaboración del Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua, primero y la conformación de la Unión Panamericana, después. Por último, la creación de la Sociedad de Naciones como primera Organización con vocación universal y antecesora de la actual Organización de las Naciones Unidas.

Estos tres acontecimientos marcarán, como veremos, la historia y la conformación jurídica de las

Organizaciones internacionales. En primer lugar, la Comisiones fluviales iniciarán el proceso de creación de Organizaciones internacionales tal y como las conocemos en la actualidad, mostrando el carácter residual que se atribuye en la sociedad internacional de la época al reconocimiento de su personalidad jurídica. En segundo lugar, las Uniones Administrativas y la Unión Panamericana muestran las tendencias predominantes a principios del siglo XX: universalidad, proliferación de entes internacionales y generalidad a la hora de reconocer competencias y funciones a las Organizaciones internacionales. En tercer lugar, la llegada de la Sociedad de Naciones pone fin al debate sobre la consideración de las Organizaciones internacionales como sujetos del Derecho internacional, aunque este aspecto no se formalice hasta 1949 con la Opinión Consultiva del Tribunal Internacional de Justicia sobre los Daños sufridos al servicio de Naciones Unidas.

En definitiva, es indudable la importancia que tiene estudiar las iniciales Organizaciones internacionales para comprender la formación del concepto “personalidad jurídica” de estas Instituciones y la calificación de ellas como “personas internacionales”. Sin duda, el reconocimiento de la subjetividad internacional a las Organizaciones internacionales ha sido un proceso que, como hemos señalado, ha atravesado diferentes etapas y que se ha visto sujeto a importantes avances y retrocesos, tal y como ocurre en la propia conformación de las

Organizaciones internacionales. Así, y a modo de ejemplo, el estudio de la Comisión Central para la Navegación del Rin muestra un receso, al menos en sus inicios, en relación con su predecesora: la Administración General de l’Octroi de Navegación del Rin. Del análisis de esta última Institución y, teniendo en cuenta las limitaciones de esta por el momento histórico en el que surge, queda patente que sus competencias e independencia como Organización internacional son sorprendentemente mayores o, al menos aparentemente mayores, que las que disfrutaba la Comisión Central para la navegación del Rin. En este sentido, conviene recordar las palabras de Wunder (2005) cuando mantiene que:

en tant qu’organisation, la Commission du Congrès- refiriéndose a la Comisión Central para la navegación del Rin- renforce la centrale en créant une Commission centrale et affaiblit l’organisation en laissant le recouvrement de l’Octroi, la police fluviale et la justice, en première instance, aux Etats⁴.

La reticencia de los Estados por ceder soberanía en el plano internacional y a favor de la regulación conjunta, constituirá la base de los obstáculos hacia el reconocimiento formal de la personalidad jurídica de la Comisión Central para la navegación del Rin y de las Organizaciones internacionales en su conjunto. Sin embargo, esto no debe hacernos negar, como hemos dicho, el importante papel

4.-En sentido contrario, encontramos la afirmación hecha por la CCNR en el documento titulado La Commission Centrale pour la navigation du Rhin: 170 ans d’évolution du statut international du Rhin. Concretamente, en la página 2 se manifiesta que “L’on doit souligner que la tâche attribuée par le Congrès de Vienne à la Commission Centrale dépassait largement celle qui avait été attribuée à l’organisation mise en place par le Traité de l’Octroi”. http://www.ccr-zkr.org/files/histoireCCNR/o7_ccnr-170-ans-evolution-statut-international-du-rhin.pdf. En relación con las competencias de las que disfrutaba la Administración General de l’Octroi de Navegación del Rin, Wunder (2005, p. 221) señala que: “L’organisation relative à l’Octroi rhénan était donc essentiellement une organisation financière, aux larges compétences fiscale, policière et juridictionnelle [...] l’organisation reçut même une certaine compétence législative, restreinte, il est vrai, par l’approbation des gouvernements, mais englobant un droit d’initiative [...] Dans ce cadre, les gouvernements concernés renonçaient à une partie de leur souveraineté en faveur d’une organisation internationale”.

que la Comisión del Rin tendrá en el fenómeno general de las Comisiones fluviales. En efecto, tras la experiencia que se deriva de la creación de la Comisión del Rin, los Estados deciden regular internacionalmente otro de los ríos más importantes del continente europeo: el Danubio. La experiencia renana favorecerá a que se adopte, entre otros, el Tratado de París de 30 de marzo de 1856, por el que surgirán dos Comisiones sobre este curso de agua internacional: *la Comisión Europea del Danubio y la Comisión ribereña del Danubio* (Rousseau, 1980, p. 527; Dupuis, 1924, pp. 235-236; Kaeckenbeck, 1920, pp. 31-32; Thilly, 1931, p. 6). A pesar de que el instrumento jurídico que daba origen a estas dos Organizaciones internacionales definía a la primera como temporal y a la segunda como permanente, con el tiempo la Comisión Europea se afirmará y consolidará en la sociedad internacional mientras que, por el contrario, la Comisión ribereña verá reducidas sus competencias llegando a desaparecer.

Es innegable, por lo tanto, la relevancia que la Comisión Europea del Danubio alcanzará en la Sociedad internacional puesto que esta Organización verá ampliada su duración hasta convertirse en permanente en 1921 y, a pesar de lo establecido en Tratado de 1856, algunos autores, como Rousseau (1980), mantienen que tal Comisión “possédait des compétences réglementaires et juridictionnelles” (p. 529) y que “cette Commission aura même des fonctions beaucoup plus importantes que la Commission du Rhin puisqu’elle réalisera elle-même et financera directement par des emprunts et des péages, les travaux d’aménagements dans les bouches du Danube” (Woehrling, s.f, pp. 3-4).

Las amplias competencias que se reconocen a la Comisión Europea del Danubio y el grado de perfeccionamiento estructural que irá adquiriendo esta Institución supondrán un avance en torno al reconocimiento de la personalidad jurídica de las

Organizaciones internacionales. Podríamos decir que en lo que se refiere al reconocimiento de la personalidad jurídica de las Organizaciones internacionales, la importancia que tiene la Comisión Europea del Danubio se debe fundamentalmente a dos motivos. Por un lado, será al hilo del análisis de esta Comisión que la doctrina científica afirme, por primera vez y de manera expresa, la personalidad jurídica de un ente de este tipo. En este sentido, Diena (1948, p. 45) sostiene que “la Comisión europea del Danubio, constituye una personalidad jurídica independiente de carácter internacional”. Por otro lado, la Comisión Europea del Danubio influirá a la hora de extender el reconocimiento de la personalidad jurídica a otras Organizaciones internacionales. Como lo indica Hostie (1923, pp. 248 y 249) “les Traités de Paix et les Actes nouveaux ont substitué le principe de l’administration par un être juridique distinct des Etats représentés [...]”.

Si con la Comisión del Rin comienza el fenómeno de las Organizaciones en la Sociedad internacional, quedando definida por parte de la doctrina como una de las Organizaciones más antiguas del planeta, desde la óptica contemporánea, la llegada de la Comisión Europea del Danubio supondrá un avance significativo en la afirmación de este fenómeno como un sujeto del Derecho internacional. El reconocimiento de derechos y obligaciones a la Comisión Europea del Danubio llevará, irrevocablemente, al desarrollo del concepto contemporáneo de Organización internacional. La voluntad propia de las Organizaciones internacionales, junto a la existencia de órganos permanentes en su seno, serán dos de las características inherentes al concepto contemporáneo de Organización internacional. Ambos elementos encuentran sus orígenes, como hemos visto, en la Comisión Europea del Danubio y en las sucesivas Organizaciones internacionales que surgen en la sociedad internacional del siglo XX: las denominadas Uniones Administrativas, que

aportarán la naturaleza permanente a la estructura institucional de las Organizaciones internacionales. Con el tiempo, la sociedad internacional será testigo de un nuevo fenómeno que transformará sobremanera las relaciones internacionales de la época y que marcará, también, el futuro de estas. El paso de la yuxtaposición a la cooperación entre los Estados que conformaban la sociedad internacional del siglo XIX tendrá su origen y se verá fuertemente impulsada por la aparición de la Comisión del Rin pero no será hasta la llegada de la Comisión Danubiana cuando, como hemos dicho, se comience a reconocer cierta personalidad jurídica a las Organizaciones internacionales. Ahora bien, como ocurre con la extensión espacial y competencial de la Comisión Europea del Danubio, su consideración como un sujeto de Derecho internacional fue evolutiva. En este sentido, cabría destacar los años 1878 y 1881 como los momentos históricos más relevantes en el desarrollo del principio de reconocimiento jurídico a esta Institución internacional. En cada uno de estos periodos se adoptan determinados instrumentos jurídicos que reflejan la tendencia internacional que se estaba produciendo respecto del reconocimiento de la personalidad jurídica de las Organizaciones internacionales. Por una parte, el Tratado de Berlín de 1878 reconoce a la Comisión europea “le droit d’exercer ses pouvoirs dans une complète indépendance de l’autorité territoriale” (Thilly, 1931, pp. 1-2); y, por otra parte, el Acta adicional de 1881 considera a la Comisión del Danubio como “a kind of juristic person of Public International Law” reconociéndole “quasi-sovereign powers as far as navigation was concerned” (Kaeckenbeeck, 1920, p. 34; Reinalda, 2009, p. 108).

A partir de este momento, la tendencia hacia la consolidación del reconocimiento de la personalidad jurídica a las Organizaciones internacionales será imparable. Con independencia de los resultados

reales que en este momento histórico pudiera tener este reconocimiento a ciertas Comisiones fluviales por la falta de un sentimiento estatal generalizado tanto por crear mecanismos conjuntos de acción como por reconocer cierto grado de independencia a estos medios de cooperación, el fenómeno de las Comisiones fluviales traerá consigo, como hemos visto, el primer acercamiento, al reconocimiento de la personalidad jurídica internacional. Este hecho queda plasmado, entre otros, en la configuración inicial de *la Comisión fluvial internacional sobre el Congo*. Más allá del carácter provisional que se propone para esta Comisión, el Acta de Navegación de este río internacional establece la Comisión del Congo “sur une base plus étendue que celle de la commission européenne du Danube” (Twiss, 1885, p. 213), detallando las funciones de la misma en los artículos 17 al 25 del Acta General de Berlín 1885. En este sentido, se le reconoce, inmediatamente, la facultad de adoptar reglamentos en materia de navegación y, además, desarrollar acciones como policía fluvial. Las amplias competencias que los Estados estaban dispuestos a otorgar a la Organización internacional sobre el río Congo, les llevaría a reconocer la personalidad jurídica a esta Institución con el objetivo de que pudiera cumplir, de manera efectiva, sus funciones. En palabras más claras “[...] dans l’exercice de ses attributions, cette commission ne dépendra pas de l’autorité territoriale. En vue de subvenir aux dépenses techniques et administratives qui lui incombent, celle-ci pourra négocier, en son nom propre [...]” (Twiss, 1885, pp. 213 y 214).

La aparición de entes distintos de los Estados con voluntad propia se hará patente, poco a poco, en la Sociedad internacional. El pleno ejercicio de sus derechos y obligaciones tal y como quedan establecidos en sus Tratados constitutivos requerirá necesariamente de un cierto reconocimiento de la personalidad jurídica a las Organizaciones

internacionales. Así, la composición estatal de las Organizaciones internacionales no impedirá que este fenómeno vaya adquiriendo cierta autonomía en la Sociedad internacional hasta llegar a ser considerado como un sujeto del Derecho internacional, ampliando la teoría de la subjetividad internacional que, hasta ese momento, estaba dominada por los Estados.

Los Estados de finales del siglo XIX se ven obligados a dotar de autonomía a un nuevo fenómeno que alcanzaría una relevancia sin igual en la sociedad internacional de mediados del siglo XX. Este hecho queda claramente reflejado en la configuración de la Comisión africana a la que los Estados están dispuestos a otorgar, al menos teóricamente, una mayor autoridad y jurisdicción que la que le reconocieron, incluso, a la Comisión Europea del Danubio. Ahora bien, el tiempo demostrará que, aun a finales del siglo XIX y sobre todo, en relación con las Comisiones fluviales, el fenómeno de la Organización internacional presentaba ciertas inestabilidades en la sociedad internacional. En efecto, aunque con el tiempo, la Comisión Europea del Danubio, instituida como una Organización provisional con grandes limitaciones, llegaría a convertirse en una verdadera Organización internacional, permanente y con personalidad jurídica propia, la Comisión del Congo no correrá, sin embargo, la misma suerte, quedándose como un proyecto que, finalmente, no verá la luz en la sociedad internacional. En este sentido, como lo sostiene Boisson De Chazournes (2013, p. 436) “dans le contexte colonial de l'époque, l'Acte général de la conférence de Berlin de 1885 avait prévu la création de la Commission internationale de la navigation du Congo, toutefois celle-ci n'a jamais fonctionné”. Esto hace imposible, por lo tanto, comprobar los efectos reales que la afirmación de la personalidad jurídica de la Comisión del Congo tendría en la actual configuración de las Organizaciones internacionales pero el mero

hecho de que la doctrina de la época se plantease la posibilidad de considerar a un ente, distinto de los Estados, como una persona jurídica en el ámbito internacional habla por sí solo de la envergadura del fenómeno que estaba teniendo lugar.

En cualquier caso, como vemos, junto a la necesidad de los Estados por reconocer cierta independencia a las Organizaciones internacionales, estos siguen siendo reticentes, todavía a finales del siglo XIX, a regular internacionalmente algunas cuestiones. La falta de práctica y el miedo a crear organismos con poderes que, en muchos casos, superaban a los de los propios Estados, llevó a que tuviésemos que esperar hasta el siglo XX para que la Sociedad internacional aceptase, de manera general y amplia, estas formas de cooperación internacional.

En definitiva, aunque las Comisiones fluviales constituyan un primer acercamiento al reconocimiento de la personalidad jurídica de las Organizaciones internacionales, estando algunas de estas Instituciones más desarrolladas que muchas de las posteriores Uniones administrativas, la falta de una opinión uniforme en la doctrina científica, en la jurisprudencia y, en definitiva, en la Sociedad internacional en relación con el reconocimiento o no de personalidad jurídica a las Organizaciones internacionales en su conjunto y a la Comisión europea del Danubio, en particular, hará que tengamos que esperar hasta la llegada de Naciones Unidas para que la situación cambie a este respecto. La razón última hay que encontrarla, principalmente, en que en aquel periodo histórico, por la propia configuración de la sociedad internacional, no existía una definición consolidada y plenamente aceptada sobre qué se entendía por persona jurídica en la escena internacional (Dendias, 1938, pp. 286-289), tendencia que, como veremos, se mantendrá con la llegada de las Uniones administrativas y, en parte, con la Organización del periodo de entreguerras: la Sociedad de Naciones.

La reciente y germinal aparición de formas de cooperación que sustituían los tradicionales mecanismos estatales para mantener relaciones en el orden internacional, supondrá un cambio transcendental que tomará de algún tiempo para ser plenamente aceptado por los sujetos primarios de la Sociedad internacional. Solo cuando los Estados acepten la necesidad y la existencia real del nuevo fenómeno, las Organizaciones internacionales, será posible el reconocimiento de su personalidad jurídica internacional.

II. EL CAMINO HACIA LA AFIRMACIÓN GENERALIZADA DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

La tendencia hacia el reconocimiento de la personalidad jurídica de las Organizaciones, que se iniciaba con la aparición de las Comisiones fluviales, sigue presente con la llegada, a la sociedad internacional, de las denominadas *Uniones administrativas*. A finales del siglo XIX y, sobre todo, a principios del siglo XX, surgirán numerosas Instituciones internacionales que contribuirán, en muchos aspectos, al desarrollo y configuración del fenómeno de las Organizaciones internacionales y del Derecho Internacional en su conjunto. Ahora bien, la pluralidad de instituciones que se enmarcarían bajo la denominación de Uniones administrativas hace imposible un estudio pormenorizado e individualizado de estas a lo largo del presente trabajo. Sin embargo, sí es posible destacar su aportación general al principio de reconocimiento de la personalidad jurídica a las Organizaciones internacionales. En este sentido, y debido en parte a la proliferación de Uniones

Administrativas, el estudio pormenorizado de este fenómeno nos muestra la falta, en muchos casos, de una referencia expresa a la personalidad jurídica de estas instituciones. La doctrina científica solo se pronuncia sobre esta cuestión al hilo del estudio de determinadas Uniones administrativas. Entre ellas y, a modo de ejemplo, cabría mencionar la Unión Postal de las Américas y España de la que Ascandoni (1983) ha podido decir que:

[...] salvo la Unión Postal de las Américas y España (...), los textos de base por los que se rigen las Uniones postales restringidas no contienen disposición alguna que les confiera personalidad jurídica para el correcto ejercicio de sus funciones y la realización de sus propósitos (p. 523).

No obstante, la ausencia de un reconocimiento doctrinal general de la personalidad jurídica a las Uniones Administrativas, no impedirá que muchas de estas Uniones cuenten con personalidad jurídica propia. Además de la aportación sobre la naturaleza universal, la extensión de las materias que hasta entonces quedaban sujetas a regulación internacional y la aparición de la iniciativa privada en los asuntos internacionales, con la llegada de las Uniones administrativas aparecerán también los denominados “Bureaux”, oficinas que constituirán los órganos permanentes de las citadas Uniones y que favorecerán al desarrollo del concepto de Organización internacional en su conjunto. Así, mientras que la estructura orgánica de las Comisiones fluviales estaba conformada únicamente por las Conferencias internacionales, llegándose a confundir, en muchos casos, a estas Organizaciones fluviales con las reuniones de Estados propiamente dichas, en las Uniones Administrativas. Sin embargo, se produce un avance en el desarrollo de las Organizaciones internacionales mediante la creación de las Oficinas internacionales o “Bureaux”

como órganos permanentes de las recién nacidas Uniones del siglo XIX. Aunque las Conferencias seguirán formando parte del esqueleto institucional de las embrionarias Organizaciones internacionales, con la instauración de las Uniones administrativas, estos órganos se complementarán con otras instancias tales como las “Oficinas” o “Comisiones” que dotarán de mayor estabilidad e independencia, al menos teórica, a las Organizaciones internacionales que van surgiendo. Así, los “Bureaux” constituirán una verdadera transformación en la configuración jurídica de las Organizaciones internacionales puesto que, sin tener, en muchos casos, otras funciones que las administrativas, de coordinación y de ejecución, su carácter permanente los situará como una novedad clave en el proceso de conformación de las Organizaciones internacionales y en el camino hacia la existencia de voluntad propia de estas Organizaciones para el cumplimiento de sus funciones

La creación de órganos permanentes en el seno de las Uniones administrativas tendrá, de esta manera, una importancia capital por dos motivos fundamentalmente: por un lado, como hemos mencionado, contribuirá al desarrollo y al perfeccionamiento de la definición contemporánea de las Organizaciones internacionales; y, por otro lado, será al hilo del reconocimiento de la existencia de órganos permanentes cuando vuelva a plantearse la cuestión de la personalidad jurídica de las Organizaciones internacionales. En este sentido, tal y como lo mantiene Dendias (1938, pp. 292-293), “on peut donc parler d’une Union comme personne de droit international chaque fois qu’un organe distinct est établi pour réaliser le contenu d’un traité [...]”. La existencia de órganos permanentes se configurará, así, como una condición sine qua non para que podamos hablar de las Organizaciones internacionales como sujetos diferentes a los Estados, con voluntad propia y

derechos y obligaciones en el plano internacional. Las Uniones administrativas y, con ello, la aparición de órganos permanentes en el seno de las Organizaciones internacionales, hacen que se generalice la teoría de la personalidad jurídica internacional y la necesidad de reconocer esta característica a las Instituciones internacionales.

En este sentido, cabe recordar que, en determinadas ocasiones, el órgano internacional permanente se transforma en la propia Organización internacional, estando dotado de derechos y obligaciones para el correcto ejercicio de sus funciones. En línea con el pensamiento anterior, parte de la doctrina ha señalado que mientras la falta de órganos permanentes impide hablar de Organización internacional, la mera existencia de estos órganos podría conllevar a la creación de Organizaciones internacionales. Resumiendo, en el Derecho internacional contemporáneo, no podemos hablar de la existencia de una Organización sin que esta cuente con órganos permanentes en su seno.

En efecto, en la actualidad, las Organizaciones internacionales son definidas como “asociaciones voluntarias de Estados establecidas por acuerdo internacional, dotadas de órganos permanentes, propios e independientes, encargados de gestionar unos intereses colectivos y capaces de expresar una voluntad jurídica distinta de la de sus miembros” (Díez de Velasco, 2008, p. 43). Esta definición nos pone de manifiesto el papel central que los órganos permanentes de la Organización internacional ocuparían en el propio concepto de este tipo de entes, así como en la conformación de la personalidad jurídica de las Organizaciones internacionales. En este sentido, no debemos olvidar que, precisamente, son las Uniones Administrativas las que aportan el elemento de los órganos permanentes en la formación evolutiva de las Organizaciones internacionales.

Ahora bien, como ocurría en la época de las Comisiones fluviales, la ausencia de un concepto universalmente aceptado sobre la personalidad jurídica supondrá la inexistencia de un reconocimiento general de este elemento a las Uniones administrativas. Asimismo, la convivencia en el tiempo de ciertas Uniones administrativas con la primera Organización internacional con vocación de universalidad: la Sociedad de Naciones conllevará a que muchas de las características de las primeras se puedan observar, también, en la Organización del periodo de entreguerras. Con seguridad, la Sociedad de Naciones perfeccionará la tendencia hacia lo universal, la extensión de la regulación internacional a diversos ámbitos de las relaciones internacionales y, asimismo, el desarrollo de la participación particular y privada en las cuestiones de naturaleza internacional, pero, de la misma manera, la Sociedad de Naciones, también, fortalecerá el principio de reconocimiento de personalidad jurídica de las Organizaciones internacionales. La importancia que le corresponde a la Sociedad de Naciones en la sociedad internacional de la época hará que, en aquel momento más que nunca, se vaya afirmando como un principio de carácter doctrinal el reconocimiento de las Instituciones internacionales como sujetos de Derecho Internacional. En este sentido, cabría recordar las palabras de Frederick Sherwood Dunn (1929, p. 31) para quien “is now generally agreed that the League is in law a persona, that it is a corporate entity with a definite capacity for action and a “will” of its own, apart from the separate “wills” of its individual members”.

En todo caso, a la Sociedad de Naciones se le reconocen de manera generalizada derechos y obligaciones lo que nos acercaría a su consideración como un sujeto del ordenamiento jurídico internacional aunque, como hemos visto, tendremos que esperar hasta la creación de la Organización

de Naciones Unidas para que las Organizaciones internacionales tengan reconocida con carácter formal, expreso y de manera amplia personalidad jurídica en la sociedad internacional y, con ello, que se les revista de la condición de sujetos del Derecho Internacional. Por todo, aunque la Sociedad de Naciones suponga el origen de una definición sobre la personalidad jurídica aceptada en la sociedad internacional, esta definición tendrá una naturaleza y alcance limitados que tan sólo se ampliarán con la posición que asume el Tribunal Internacional de Justicia en su Dictamen de 1949.

En definitiva, las Comisiones fluviales inician el camino hacia la aparición de nuevos entes distintos de los Estados en la Sociedad internacional de la época, pero solo en casos concretos estos entes tendrán reconocida personalidad jurídica internacional. La perfección de los mecanismos de cooperación con la llegada de las Uniones Administrativas y la Sociedad de Naciones hará que, si bien el reconocimiento de la personalidad jurídica a las Organizaciones internacionales siga siendo marginal, no se pueda negar en la práctica la voluntad propia y diferente de los Estados con la que cuentan estas Instituciones internacionales.

III. LAS IMPORTANTES APORTACIONES DEL CONTINENTE AMERICANO AL FENÓMENO DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL

Como hemos dicho, tanto la primera Organización internacional que surge en la sociedad internacional: la Comisión Central para la Navegación del Rin; como la primera Institución a la que se le reconoce cierta personalidad jurídica: la Comisión Europea del Danubio; son proyectos básicamente europeos. Ahora bien, junto a las aportaciones que el continente europeo realiza en torno al fenómeno de la Organización internacional, no debemos olvidar, el importante papel que en este sentido ocupa, también, el continente americano. La necesidad de los Estados americanos por cooperar se hace patente, del mismo modo, en la sociedad internacional de principios del siglo XIX. Una vez que la mayoría de los Estados americanos logra la independencia y consigue “escapar” de la dominación europea comienza a trabajar sobre la base de intereses y objetivos comunes en lo que, en los inicios, se denominó como “las Conferencias hispano-americanas” y, posteriormente, pasarían a ser las Conferencias americanas.

Aunque el logro de la paz ha sido, a lo largo del tiempo, uno de los principales impulsores a la hora de cooperar en la sociedad internacional, la voluntad para asociarse en el continente americano partirá del deseo de los Estados americanos por mantener o afianzar su independencia en el orden internacional. Así, las Conferencias marcarán también, en el caso del continente americano, el punto de partida de la cooperación internacional. Estas Conferencias que duran hasta la actualidad se complementarán

con la creación por los Estados americanos de otros mecanismos jurídicos que favorecerán y estabilizarán el fenómeno de la cooperación en esta región del planeta y, además, contribuirán a la cooperación europea e, incluso, universal.

En este sentido, cabe recordar que algunos autores sitúan los proyectos del Libertador, Simón Bolívar, en el origen de Organizaciones internacionales con vocación de universalidad tal y como la Sociedad de Naciones. Con independencia de que los esfuerzos finales para constituir la Sociedad de Naciones se atribuyan al Presidente Wilson, el movimiento panamericano de principios del siglo XIX habría tenido una importancia significativa en esta materia. Así, “aparte de que la idea básica de la Liga de Naciones se encuentra en el Congreso de Panamá de 1826, en la época contemporánea el primero en proponer la formación de una asociación política de las naciones americanas fue el Presidente Wilson” (Organización de una Asociación de las Naciones Americanas, s.f, p. 254).

La importancia del continente americano en el proceso de conformación de Organizaciones internacionales y en el reconocimiento a estos entes de personalidad jurídica internacional, queda ampliamente demostrada. En el seno de las Conferencias americanas surgirán primero instrumentos jurídicos y, después, órganos internacionales que desembocarán en la configuración de una Organización internacional genuinamente americana con voluntad propia en la sociedad internacional.

El marcado carácter evolutivo se aprecia, también, en la conformación de entes internacionales de cooperación en el continente americano. En particular, en este caso, podríamos distinguir entre dos periodos históricos al hilo de los que se gestará la creación de una Organización internacional propiamente dicha.

Por un lado, en el periodo comprendido de 1826 a 1889 aproximadamente tendrá lugar el desarrollo de las Conferencias hispano-americanas. El Congreso Anfictiónico de Panamá, de 1826, iniciará toda una serie de Conferencias donde prima el carácter “hispano” de los Estados que la componen. A pesar de su temprana convocatoria, el Congreso de 1826 diseñará un marco de cooperación muy completo en el continente americano, inigualable a todos los proyectos que surgirán con posterioridad. En efecto, en el Congreso de Panamá se adopta el denominado Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua. Este Tratado suponía, por tanto, la Carta constitutiva de una Organización internacional americana integrada por una Asamblea de plenipotenciarios, como órgano principal, encargada de “ser un consejo en los grandes conflictos, un fiel intérprete de los tratados, un mediador de las disputas domésticas, un encargado de la formación de nuestro derecho nuevo entre naciones” y estar “investido de todos aquellos poderes que son necesarios para cumplir con el noble, grande y singular objeto a que es convocado” (Archivo histórico diplomático mexicano, 1926, p. 36).

El hecho de que este Tratado no entrase en vigor y que la pretendida Organización americana no contase con órganos permanentes hace que tengamos que esperar hasta principios del siglo XX, con la llegada de las denominadas Conferencias panamericanas O Conferencias americanas en sentido propio, para que podamos hablar de un nuevo intento de constituir una Organización internacional en este continente. En cualquier caso, las competencias que se le atribuían a la pionera Organización por el Tratado de 1826 eran extensas. Por ello, el continente americano supuso un referente en el desarrollo no solo de mecanismos de cooperación internacional, sino también de importantes principios del Derecho Internacional contemporáneo, tales como la so-

lución pacífica de controversias o la no injerencia en los asuntos internos de los Estados, principio este último de una marcada naturaleza americana o latinoamericana. Ahora bien, al mismo tiempo, la falta de ratificación por los Estados americanos del proyecto de Bolívar demuestra la desconfianza con la que estos sujetos internacionales miraban, todavía a principios del siglo XIX, al fenómeno de la Organización internacional. La voluntad de conservar la preciada soberanía por parte de los Estados supone, también en el continente americano, un retroceso, o al menos, un obstáculo a la hora de desarrollar mecanismos de cooperación internacionales y, sobre todo, de reconocerle a estos mecanismos personalidad jurídica internacional.

Por otro lado, en el periodo comprendido desde 1889 hasta la actualidad, tendrán lugar lo que se conoce como las Conferencias panamericanas. A pesar del “fracaso” del Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua, la voluntad por cooperar no desaparece en el continente americano. A principios del siglo XX asistiremos a una nueva oleada de Conferencias americanas. La diferencia principal entre las características de esta segunda fase de Conferencias respecto de la primera será la naturaleza panamericana de estas últimas. No solo participarán en esta segunda fase de Conferencias los Estados americanos con orígenes “hispanos”, sino que su ámbito se extiende a todo el continente. Además de avanzar significativamente en el desarrollo del Derecho internacional, tarea que iniciarían las Conferencias hispano-americanas, así como celebrar reuniones propiamente regionales, lo más importante para nosotros es que, será al hilo de esta segunda fase de Conferencias cuando surja lo que se conoce como “Unión Panamericana”. La Unión Panamericana constituye el primer paso firme hacia la conformación de una Organización internacional americana, quedando configurada posteriormente como el órgano permanente de esta Unión. Esta

Institución que sustituirá a la previa Oficina Comercial y a la sucesiva Oficina internacional, se integrará en el marco normativo establecido por la Conferencia de La Habana de 1928.

Por tanto, aunque cada una de las Conferencias panamericanas hagan importantes avances en lo que se refiere a la creación de una Organización internacional, la Conferencia panamericana de la Habana de 1928 supondrá el momento cúlmine en la constitución de la Organización internacional americana: La Unión de las Repúblicas Americanas. En efecto, en la Conferencia de La Habana se elaborará la Carta fundacional de esta Organización que quedaría, a partir de este momento, constituida como un ente internacional con voluntad propia diferente de la de los Estados que la componen. Esta Institución, tal y como quedaba configurada, estaba integrada por una Asamblea de plenipotenciarios (las Conferencias) y un órgano permanente (la Unión Panamericana).

La celeridad con la que los Estados americanos comienzan a cooperar en la sociedad internacional queda demostrada con el análisis anterior. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en el continente europeo, en la región americana las propuestas tendentes a la constitución de una Organización internacional, al menos de naturaleza regional, no se formalizarán hasta mediados del siglo XX. Ni el Tratado de 1826 ni la Organización de 1928 verán la luz en la sociedad internacional como consecuencia de la falta de ratificación de estas propuestas por los Estados americanos y el deseo de estos de conservar su soberanía. Tendremos que esperar, por tanto, hasta 1948 para que una Organización internacional americana aparezca en la sociedad internacional. Sin embargo, no debemos olvidar que los orígenes, tanto mediatos como inmediatos de esta Institución, se encuentran en las Conferencias

americanas de principios del siglo XIX y del siglo XX, concretamente en el Congreso de 1826 y en la Conferencia de La Habana de 1928.

CONCLUSIONES

La personalidad jurídica es el elemento que mejor define, en la actualidad y desde la óptica jurídica, a las Organizaciones internacionales y que supone, además, el componente más importante del concepto de Organización internacional al reconocer derechos y obligaciones a este actor del orden internacional. No obstante, como hemos visto, la afirmación de la voluntad propia de las Organizaciones internacionales es evolutiva, resultado de un proceso histórico. Este hecho nos lleva a resaltar las siguientes conclusiones:

En primer lugar, desde la aparición de las incipientes Organizaciones internacionales se plantea, bien de manera expresa bien de manera tácita, el reconocimiento de la personalidad jurídica a estos entes internacionales. Este aspecto ha estado siempre presente en la sociedad internacional, siendo así que muchos autores definieron a la Comisión del Rin como una verdadera Organización internacional lo que llevaría implícito la atribución a este ente de derechos y obligaciones. Con independencia de la aceptación generalizada o no de este elemento en las primeras Organizaciones internacionales, las competencias que estas poseen nos demostrarán, con el paso del tiempo, que contaban con personalidad jurídica propia distinta de la de los Estados que las integraban. En realidad, durante mucho tiempo el reconocimiento de la personalidad jurídica a las Organizaciones internacionales no tuvo una aceptación generalizada ni entre los Estados ni por parte de la doctrina *iusinternacionalista* pero la aparición de Organizaciones como la Sociedad de Naciones con amplias competencias y una completa estructura institucional hace difícil negar la existencia real de personalidad jurídica a determinadas Organizaciones internacionales de la época.

En segundo lugar, muchas de las primeras Organizaciones internacionales vieron la luz en el continente europeo, lo que hace que podamos considerar a la doctrina europeísta como pionera en el reconocimiento de la personalidad jurídica de las Instituciones internacionales. Está claro, en ese sentido, que las Comisiones fluviales del Danubio y el Rin, así como muchas de las sucesivas Uniones administrativas, se definen por tener una naturaleza básicamente europea, por lo que no debe extrañar que corresponda a la doctrina científica de este continente aportar los avances más significativos al respecto. Ahora bien, junto a los europeos, como impulsores de las primeras relaciones entre Estados, cabría mencionar las importantes aportaciones que los americanos desarrollarían, entre otros, al concepto de la personalidad jurídica internacional, dando nacimiento a lo que se denominó como el panamericanismo, cuya máxima expresión la encontramos en la creación de la Organización americana por excelencia: la “Unión panamericana”, cuyos orígenes más lejanos se remontan a la época de las primeras Comisiones fluviales.

En tercer lugar, la ausencia de un reconocimiento general de la personalidad jurídica de las Organizaciones internacionales durante los siglos XIX y XX se debe básicamente a tres motivos que están vinculados entre sí. Por un lado, a la falta de un acuerdo internacional sobre el concepto tanto de Organización internacional como, sobre todo, de lo que se entendía por personalidad jurídica de estos entes. Por otro lado, por la propia configuración de la sociedad internacional de la época y la poca práctica en lo que se refiere a la cooperación internacional, aspecto que cambiará significativamente tras la Segunda Guerra Mundial. Por último, por la reticencia de los Estados a ceder soberanía en el plano internacional. Motivo que, a lo largo de

la historia de las relaciones internacionales, ha ocasionado no solo el debilitamiento de numerosos esquemas de cooperación e integración sino también el fracaso y abandono de modelos de acercamiento entre los Estados que componen la sociedad internacional.

En definitiva, la llegada de la Organización de Naciones Unidas (ONU) supondrá una nueva etapa en la historia y en la configuración jurídica de las Organizaciones internacionales. Tras el gran segundo conflicto bélico, los Estados se aproximarán a la idea de la cooperación como única solución a los enfrentamientos y el resquebrajamiento de la sociedad internacional. Como sabemos, junto a la Organización universal, surgirán otros muchos proyectos regionales que, en algunos casos, forzarán a los Estados a ceder parte de su soberanía, produciéndose una importante proliferación de Organizaciones en la sociedad internacional del tiempo presente. Sin embargo, la existencia de este fenómeno es, como ha quedado demostrado con nuestro estudio, resultado de una evolución. La habitualidad con la que hoy se mira a las Organizaciones internacionales, sin que nadie ponga en duda, su consideración como sujetos derivados del Derecho internacional, es resultado de un largo proceso que comienza a principios del siglo XIX y se desarrolla a lo largo del siglo XX. En suma, junto a la tercera etapa en el desarrollo del fenómeno de las Organizaciones internacionales que comienza, como hemos dicho, con la creación de la ONU; un análisis riguroso de esta importante cuestión no debería olvidar, en ningún caso, las dos etapas previas: la primera etapa, relativa a la aparición de las primeras Organizaciones internacionales: la fase de las Comisiones fluviales; y la segunda etapa, en la que se desarrolla la consideración de estos entes como personas jurídicas internacionales.

BIBLIOGRAFÍA

ARCHIVO HISTÓRICO DIPLOMÁTICO MEXICANO (1926). El Congreso de Panamá y algunos otros proyectos de Unión Hispano-Americana, (Nº 19), México, pp. 61-81.

ASCANDONI RIVERO, J. (1983). La Unión Postal Universal (U.P.U). Tesis Doctoral. Madrid, España: Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Derecho, Departamento de Derecho Internacional Público.

BOISSON DE CHAZOURNES, L. (2013). Organismes et Commissions de bassins: aspects de coopération régionale et règlement des différends. En M. Kamga y M. M. Mbengue. Liber Amicorum en l'honneur de Raymond Ranjeva: L'Afrique et le droit international: variations sur l'organisation internationale. París, Francia: Pedone.

BOVARD, P.A. (1950). La liberté de navigation sur l'Escaut, thèse. Lausanne, Suiza: Vaudoise.

BOWETT, D.W. (1982). *The Law of International Institutions* (4ª edición). Londres, Reino Unido: Stevens.

CASSESE A. (1986). Le Droit International dans un monde divisé. París, Francia: Berger- Levrault.

CRUZ MIRAMONTE, R. (1978). Las Comisiones Fluviales Internacionales y la Comisión Internacional de Límites y Aguas. En *Natural Resources Journal*, Vol. 18, pp. 111-128.

DENDIAS, M. (1938). Les principaux services internationaux administratifs. En *RCADI*, vol. 63, pp. 243-366.

DIENA, J. (1948). Derecho Internacional Público. Traducción de la 4ª edición italiana con referencias al derecho español. Barcelona, España: Bosch.

DÍEZ DE VELASCO, M. (2008). *Las Organizaciones Internacionales*. Madrid, España: Tecnos.

DUPUIS, CH. (1924). Liberté des voies de Communication, Relations Internationales. En *RCADI*, tomo II, pp. 125-446.

FREDERICK SHERWOOD DUNN, LL.B. (1929). *The practice and procedure of International Conferences*. Baltimore y Londres: Johns Hopkins Press.

HOSTIE, J. (1923). Les actes du Danube et de l'Elbe. En *RGDI et de législation comparée*, pp. 247-271.

KAECKENBECK, G. (1920). *International Rivers*. Londres, Reino Unido.

ORGANIZACIÓN DE UNA ASOCIACIÓN DE LAS NACIONES AMERICANAS. Disponible en: bdigital.binal.ac.pa/bdp/download.php?f=pensamiento9.pdf.

PARDO SEGOVIA F. (1998). Algunas aproximaciones al tema de la libertad de Navegación Fluvial. En *Agenda Internacional*, vol. 5, (Nº 11).

REINALDA, B. (2009). *Routledge History of International Organizations: From 1815 to the Present Day*. Nueva York, Estados Unidos: Routledge.

REMIRO BROTONS, A. (2007). *Derecho Internacional*. Valencia, España: Tirant Lo Blanch.

ROUSSEAU CH. (1987). *Droit International Public*. París, Francia: Dalloz.

ROUSSEAU, CH. (1980). *Droit International Public*. Tome IV. Les relations internationales. París, Francia: Dalloz.

THILLY, E. (1931). *La Commission européenne du Danube et son ouvre de 1856 à 1931*. París, Francia: Imprimerie Nationale.

TWISS, T. (1885). Le Congrès de Vienne et la Conférence de Berlin. En *Revue général de droit international et législation comparé*, tomo XVII, (Nº 1).

WOEHLING, J. (s.f). *L'axe fluvial Rhin-Danube: mythes et réalités*. Disponible en: http://www.ccrzkr.org/files/histoireCCNR/13_axe-fluvial-rhin-danube.pdf

WUNDER, B. (2005). La Commission centrale pour la navigation du Rhin. En Raadschelders, J.C.N.. *Organisation Institutionnelle de la Gestion de L'eau aux XIXe et XXe siècles, Cahiers d'histoire de l'administration*, (Nº 8). Amsterdam: Editorial USA Press.

REFORMS IN CRIMINAL MATTER IN LATIN AMERICA: A SOCIOLOGICAL APPROACH THE OPPORTUNITY OF CITIZEN SCRUTINY IN THE WAY OF IMPARTING JUSTICE

*Reformas en materia penal en América Latina: la oportunidad
del escrutinio ciudadano en la forma de impartir justicia*

autora
Angélica Cuéllar Vázquez¹

RESUMEN

El siguiente artículo muestra las experiencias de las reformas en materia penal en algunos países de América Latina como Argentina, Brasil, Colombia y México para describir la relación e importancia de las instituciones de impartición y administración de justicia en la construcción de las emergentes democracias, la ciudadanía y el desarrollo del Estado de Derecho desde el concepto de Elías Díaz. Se realizó una comparación de investigaciones realizadas en estos países definiendo indicadores comunes. El texto muestra cómo la justicia alternativa ayuda a fortalecer la relación entre la justicia y la ciudadanía pues inaugura la participación de la víctima y el imputado para llegar a un acuerdo reparatorio. De igual manera, se señalan las experiencias positivas de estos países como los mecanismos alternos de solución de conflicto en México, Brasil y Colombia y los juicios por jurado en Argentina, así como las deficiencias que deben subsanarse para lograr un pleno Estado social y democrático de Derecho.

PALABRAS CLAVE: reformas en materia penal, ciudadanía, estado de Derecho, democracia, justicia

ABSTRACT

The following article shows the experiences of reform in criminal matter in some countries of Latin America such as Argentina, Brazil, Colombia, and Mexico, in order to describe the relation between and importance of the justice administration institutions within the construction of the emerging democracies, their citizenship and Elías Díaz's concept of the development of the Rule of Law rule of law. A comparison of the research done in these countries was made, defining common indicators. The text shows how alternative justice helps to strengthen the relation between justice and citizenship, for it allows the participation of the victim and accused parties in order to reach a damage reparation agreement. In the same way, the positive experiences in these countries are highlighted, such as the conflict resolution alternative mechanisms in Mexico, Brazil and Colombia, the trials by jury in Argentina, as well as the deficiencies that must be repaired in order to achieve a social and democratic Rule of Law in full.

KEY WORDS: reforms in criminal matter, citizen, rule of Law, democracy, justice

1.- PhD Sociology, full-time professor category C, Faculty of Political and Social Sciences, National Autonomous University of Mexico. Contact: acuellarunam@gmail.com ORCID ID: <https://orcid.org/0000-002-7952-7141>. I appreciate the translation of this article to Mohamed Farid Chanan. I appreciate the collaboration of research assistant CONACYT Analy Loera Martínez. I appreciate the collaboration of scholarship assistants Rodolfo Rosas Martínez, Victor Manuel Barbosa Banda and Tanya Sophia Ramírez Chávez.

Artículo recibido el 19 de marzo y aceptado el 23 de mayo de 2018.

INTRODUCTION

Justice in Latin America is a central topic to understand and explain the deficiencies and obstacles that young democracies in many countries have presented. The mistrust in institutions, mainly in the ones in charge of imparting justice, is one of the reasons why different countries decided to carry out reforms in criminal matter to provide justice with a new sense and to change the perception that people hold around it. A democratic state cannot function with tainted, corrupted institutions which do not respect the fundamental rights of citizens.

In the present article is a comparative work between the experiences of Argentina, Brazil, Colombia and Mexico in order to observe how these countries have moved towards an oral criminal-accusatory system to consolidate a social democratic Rule of Law. It is worth mentioning that it is based on an empirical investigation carried out in Mexico about the transition to a new criminal justice system, counting on direct observation and interviews to the juridical operators. The data and findings of this investigation were used in the present work. Additionally, the experiences of Argentina, Brazil and Colombia are described based on secondary sources such as articles and texts of authors specialized in the subjects of criminal reforms in these countries. Moreover, statistical data from ECLAC, *Latinobarometro*, Freedom House, Transparency International and International Security Organization of the OAS are included in order to make a comparative analysis.

These countries share characteristics such as the funding by the United States Agency for International Development (USAID)², the search for strengthening institutions' credibility, the diminishing of violence indexes and the incorporation of alternative mechanisms. In this sense, it is highlighted that these new justice models are founded on the guaranty of rights, due process and democratic participation of the citizenship, that is to say, a paradigmatic change in the way of making justice.

Based on the concepts of Rule of Law, democracy and citizenship, the processes of reform in criminal matter in the countries of Argentina, Brazil, Colombia, and Mexico are analysed to highlight how the transformation of their criminal justice system is inserted in the regional context of the development and construction of the Rule of Law. This analysis intends to answer the following questions: What is the current situation of the Rule of Law in Argentina, Brazil, Colombia and Mexico, specifically the situation of the justice administration institutions? What similarities and differences do the reform experiences in these countries share and what is their relation with the citizens' scrutiny?

In order to answer these questions we start from the Italian professor Vincenzo Ferrari's proposal of studying law:

[...] as a modality of social action which means to inquiry into the human actions which are inspired in it. It embraces their sense and

2.- The USAID is a United States body in charge of promoting countries with scarce resources. It attends to different areas such as extreme poverty, climate change, democracy strengthening and economic development. Particularly in Latin America and the Caribbean, the USAID centers its support in: "In LAC, USAID helps to make the United States and the Western Hemisphere more peaceful, secure, and prosperous by strengthening the capacity of governments and private entities to combat crime, improve governance, address climate change, and create an economic environment in which the private sector can flourish and create jobs." Available in: <https://www.usaid.gov/where-we-work/latin-american-and-caribbean> Consulted in December of 2017.

verifies whether, and to what extent, this is socially shared. To describe them in their time course, to identify their concrete effects and to redirect such investigations to a theoretical conjoint vision that gives account of the position that law embraces in the field of the social relations, seen both in the whole and in their parts (Ferrari, 2006, p. 18).

In this way, the transformations of juridical reality are analysed within the social context, that is to say, not only regarding their exclusively juridical and normative transformation, but also their implications in the social, economic and political structures.

In the first place, the concept of social and democratic Rule of Law is developed to highlight its connection with democratic political models and social justice models. After that, the reform processes in criminal matter experienced in the Latin American region are described, making emphasis on the cases of Argentina, Brazil, Colombia, and Mexico to highlight two important elements for the consolidation of the citizens' scrutiny and participation: the principle of publicity and alternative justice. Lastly, as a final reflection, a comparative analysis of these countries and their development and implementation of the social and democratic Rule of Law is done, following the characteristic that Spanish jurist Elías Díaz proposes. Also, the similarities and differences of the experiences, starting from the reforms in criminal matter of these Latin American countries, are analysed in order to give account of the democratic inertia that exists in these countries at institutional and citizenship levels stemming from international institutions' indicators such as ECLAC, OAS, Transparency International and others. Among these indicators are: democratic progress, perception of democracy, perception of corruption, reform implementation

in criminal matter, perception of the judiciary performance, overcrowding rate in prisons, principle of publicity and alternative mechanisms.

1. RULE OF LAW, DEMOCRACY AND CITIZENSHIP

The concept of Rule of Law is a constant discussion in the social sciences. For the author Lucas Verdú, this category is a civilizing project that is made of an economic, political and social model beginning at the end of the 18th century in Western societies, having as milestone the historical *Declaration of the Rights of Man and of the Citizen* as a political statement of the French Revolution of 1789 (Verdú, 1955).

On the other hand, the Spanish professor of Philosophy of Law Elías Díaz, considers that not every Rule can be defined as a Rule of Law, but the socio-juridical concept of rule of law is closely linked to the ideals of liberalism and political-democratic models. Following the different works by this author, among which his classical piece *Estado de derecho y sociedad democrática* (1998) stands out, and his most recent texts: *Curso de Filosofía del Derecho* (1998) and *El derecho y el poder: realismo crítico y filosofía del derecho* (2013), it is considered that this juridical and political model must take into account at least four principal elements:

- a) Empire of the law, that must come from the general will
- b) Separation of powers: legislative, executive and judiciary
- c) Legality of the government administration: legality auditing and judicial control of the state

d) Fundamental rights and liberties: juridical, formal, substantial, and effective guaranty of human rights (Díaz, 1998, p. 44).

The presence of these characteristics, the author remarks, is necessary for the proper functioning and development of a Rule of Law³. These characteristics pinpointed by Díaz are not liable to observe empirically the way they are stated. To make possible an empirical observation, we searched for indicators made by Freedom House, ECLAC, Transparency International and the International Security Observatory of the OAS. In this way, the following characteristics were used:

- The transition to more democratic and politically plural models.
 - The indicators made were the index of democratic progress, and the index of perception of democracy.
 - The strengthening of the constitutions aiming at establishing norms to harmonize social living which guarantee the fundamental rights of citizens.
 - The indicators show the implementation of reforms in criminal matter and the index of overcrowding in prisons.
 - The modernization and proper performance of the institutions and their state agents, such as the administration of justice.
 - The indicators were the indexes of perception of corruption and judiciary performance.
 - The construction of juridical mechanisms that make possible the opportunity of public scrutiny for the invigilation of justice administration.
- The indicators were the principle of publicity and alternative mechanisms.

Democracy is a political and juridical system, since it is a procedural and formal model for the institution of political power, which at the same time contains a substantial foundation of social and ethical development; it allows a way of social living. The construction of citizenship is the central axis of the existing relationship between Rule of Law and democracy; in it, the positive and negative aspects which the State has in its institutions and authorities can be analysed and observed.

For Thomas H. Marshall (Marshall and Bottmore, 1992), English sociologist pioneer of the reflection upon citizenship, there are three dimensions of this aspect:

1. The civil one, linked to the fundamental rights for individual freedom and justice;
2. The political one, related to the participation in political and social power distribution and;
3. The social one, anchored to the rights of economical welfare and of safety.

Italian jurist Luigi Ferrajoli analyses these dimensions and their relation with democracy as *autonomy rights*, whose function is to regulate and legalize the way in which political agents take their decisions; and as *expectation rights*, which seek to give account of democracy and its results from the everyday individuals' experiences. (Ferrajoli, 2004, 104)

3.- These four characteristics mentioned by Díaz can be analyzed from the sociology of law. The most recent works by this author maintain the four pillars of the construction of a social and democratic Rule of Law making emphasis on the relation between law and power. A harmony between rights, sovereignty and juridical exercise is maintained.

In this context, citizenship is linked to the rights which, at the same time, bestow obligations, that is to say, it is a concrete concept, and it is not solely exercised by one subject in particular but by an organized society within a state framework under different understandings of justice. In this sense, the idea of citizenship is not an abstract model, but its development is referred to the economic, social, and political contexts of each society.

1.1. Rule of law in Latin America

In the case of the Latin American region, it can be observed that after the authoritarianism and totalitarianism of the military dictatorships that prevailed at the beginning and throughout the first half of the 20th century in many countries, the transition towards the democratization of the political systems and of the social living has tried to develop what Díaz labels as *democratic and social rule of law*. This juridical and political model is founded on the social rights⁴ and on the realization of social justice, in face of the formal and normative character of democracy. What this model pretends is to highlight the substantial character of democratization's benefits and objectives by making the citizen part of the economical, material and symbolic achievements of the nation's development.

With this logic, the emerging Latin American democracies have undertaken transformations—some in the practice and others only in the discourse, a search for the development of a democratic and social Rule of Law, focused on the economical

development, the social benefits and the human rights guaranty. However, most Latin American countries have found difficulties to thoroughly develop a democratic model, since it has focused exclusively on the normative changes and the constitutional reforms, without going further into the economical, political and social inequalities structurally and historically rooted, which have an influence on the social living of these countries.

In this aspect, constitutions have played a role which appeals to the availability or dismissal of certain norms according to the requirements of the moment.

Constitutions are called upon in moments of crisis procuring to eliminate the difference between the stated values and the real behaviour, notwithstanding that its principles have a practical relevance. And when it is considered that it is not convenient to reiterate the invocation of the same text, the Constitution is reformed as an expression of a strong political will apparently willing to modify the reality. (Garzón, 2002, p. 228).

This normativist vision does not consider the importance that the institutions and their agents have for social change. In this sense, the constitutional reforms must be accompanied by a transformation of the agents' practices which constitute the social institutions. Some of the elements that can be mentioned for the functioning of a democratic legal system are, in the first place, the adoption of an internal democratic point of view, that is to say, to link the norms in an ethical and juridical

4.- The social rights are presented as symbolic attributions that the State produces, signifies and distributes within the diverse groups and sectors that integrate society. These rights acquire a social character in as much they have a juridical and/or constitutional foundation, as well as a foundation for the development of social living.

sense and not only follow them in an instrumental way. The second one is the construction of a less unequal society where each one of the individuals can satisfy their basic needs and exercise their rights in full, that is to say, the importance dwells in the acknowledgement of equality and justice. The inertia of these political projects of nation-making in the Latin American region is not homogenous but counts on particular elements, such as the following:

1. The transition to more democratic and politically plural models.
2. The strengthening of constitutions aiming at establishing norms to harmonize with social living and which guarantee the citizens' fundamental rights.
3. The modernization and proper functioning of the institutions and their state agents, as the administration of justice.
4. The construction of juridical mechanisms that allow for the opportunity of public scrutiny of justice administration.

These points coincide with the essential features of a democratic and social Rule of Law, they are the objectives that the Latin American countries have set for themselves.

The return to democracy in some of these countries started in the 1980's and found some obstacles for its correct development. For Gerardo Pisarello (Pisarello, 2002), these obstacles can be classified in external and internal factors. The external factors are the position of periphery and subordination the region has regarding the international and political order. This position has augmented after the incorporation of a neoliberal economical model which has transformed the nation state's functions and has substituted politics for the market as regulator of social living.

The internal factors are: the deficit of the bureaucratic apparatuses that have weakened juridical efficacy, the lack of legitimacy of and respect for the constitutions as the maximum representation of law, the lack of independence of the judiciary in respect of the executive, the considerable increase of violence and the crisis of the fundamental rights guaranty. Pisarello explains this in the following:

On one side, the legal and representative façade, the symbolic dimension that the Constitution and the law exalt as true political myths; on the other side, the noisy legitimating proclaims sent out by the power sphere: a clandestine State equipped with its own codes and tributes, organized in centres of hidden power set aside for the private appropriation of the public and secretly journeyed by recurrent subversive temptations. (Pisarello 2002, p. 284).

In this aspect, the search for the social Rule of Law in Latin America has been positioned as the "legitimate utopia" to solve the structural inequalities in the region, to modernize the institutions that govern social living and to guaranty the effectiveness of human rights in these societies.

The emerging Latin American democracies have initiated a series of reforms regarding the administration and imparting of justice to provide with tools that help to guaranty the rule of law. The modernization of the new penal justice system seeks to accelerate and make more efficient the way or imparting justice as well as guarantee the human rights of the victim and accused parties. This new way of imparting justice proposes a system that promotes the participation of the citizenship.

2. THE REFORMS IN CRIMINAL MATTER: ARGENTINA, BRAZIL, COLOMBIA AND MEXICO

The main reasons for which the criminal justice system was reformed in some countries of Latin America were to modify the inquisitorial system and to give a dramatic turn with the idea of respect for the fundamental rights. Among other things, it aims at setting up the respect for due process, the presumption of innocence, reasonable due dates and decreasing criminality's high indexes, which are the cases of Colombia and Mexico. The former system did not guarantee the protection of the basic rights, transparency, or the actors' participation in the penal process. There were also high costs for the processes and due to these reasons, the rights of the victim and the offender became vulnerable (Gilles, 2010, p. 64).

As Luis Pásara shows, the transformation of the Latin American criminal justice system was incorporated in the public agenda thanks to the initiative of two main actors:

- a) Corporate leaders and international organizations of economical and diplomatic cooperation in the context of globalization that emphasized the direct connection between economical development and democracy of quality.
- b) Academic groups and human rights organizations denouncing cases of violation of these fundamental guarantees which proposed the transition towards

a more effective type of justice. (Pásara, 2002, pp. 367-368).

The different criminal justice reform projects, as the author indicates, were promoted by distinct international instances, such as USAID⁵, the Inter-American Development Bank, the World Bank and the *Cooperación Española* (Spanish Cooperation), who sponsored and nurtured the oral-accusatory justice model in countries such as Argentina, Chile, Bolivia, Brazil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Paraguay, Peru, the Dominican Republic, Venezuela and Mexico.

After some countries integrated the principles of reform in their constitutions in some countries, it was observed the adoption of criminal and procedural codes, that is to say, orality in Latin America was established as an essential element for due process, transparency and respect for the fundamental guaranties, all of which accelerate the processes. (Gilles, 2010, p. 73).

The constitutional reforms helped to move from an inquisitorial system to an oral-accusatory model founded on the guaranteeing quality that, according to Luigi Ferrajoli's proposal, is a main feature for the development of any Democratic Rule of Law.

The guaranteeing model of criminal law is founded on:

the strict legality, materiality and harmfulness of the crimes, the personal responsibility, the oral trial and opposition between the parties, as well as the presumption of innocence (...) These

5.- The USAID is the United States Agency for International Development in charge of reinforcing American foreign policies by sponsoring specific areas such as economy, agriculture, politics and justice in the developing countries. Until 1999, it set aside 300 million dollars for the systems of justice and security in 19 countries from Latin America, from which 50 million dollars were focused on the criminal justice system. (Pásara, 2002, p. 370).

guaranteeing principles are put together, before anything else, as an epistemological scheme of identification of criminal deviation aimed at assuring, in respect of the other criminal law models historically conceived and realized, the maximum degree of rationality and reliability of the trial, and therefore, the delimitation of the punitive power (*iuspuniendi*) and of the protection of the person against arbitrariness. (Ferrajoli, 2000, pp. 33-34).

Effectiveness is the principle by which the norms and the penal process must be regulated, regarding the design and application for safeguarding the due process. The goal is to provide justice that is efficient, agile and effective for the citizens. In the following lines are presented four cases from Latin America on experiences in criminal reforms, construction of democracy and citizenship, which help to observe and identify the advances and/or setbacks of the justice systems.

Argentina

In the Argentine case, the transformation of the criminal justice system starts in a symbolic manner with the trial by the judiciary upon the agents that committed crimes during the military dictatorship in the 1980s. Along with the transition that took place with the ascent of the first democratic go-

vernment in 1983, a series of reform projects to the Nation's Criminal Procedural Code was presented, (NCPC) which sought to modernize, speed up and augment the indexes of credibility and trust in the new criminal justice system⁶.

It is in 1992 when the criminal project is approved by jurist Ricardo Levene⁷, called "The Levene Code", which presented the application of a mixed system constituted by an initial stage, based on the building-up of a written file and a second stage, characterized by the presence oral and public hearings with the participation of non-expert agents as part of the jury.

The transition process to the new accusatory criminal proceedings system model in Argentina started slowly and gradually, since the justice administration system is regulated by a federal structure that provides each province with their own judiciary power. In this aspect, the implementation did not take place homogeneously, that is to say, there was not a total change in the justice system.

The accusatory system, as the NCPC points out, is ruled under the following principles: equality between the parties, orality, publicity, contradiction, concentration, mediation, simplicity, rapidity, and *deformalisation*. It also highlights that hearings must be developed orally and publicly.

6.- In the discussions referred to the Criminal Code, two main proposals stand out: the first one is the incorporation of the Statute of Rome that established as criminal acts the ones classified as crimes against humanity, which helped to process the cases occurred in the period known as "the long knight" of Videla's military dictatorship. The second one are the discussions around the so called Blumberg laws, which were approved in 2004 to implement more severe punishments for crimes with weapons that resulted in the death of the victims. These modifications to the Argentine Criminal Code took place due to the stimulus of demonstrations that demanded the hardening of the punishments related to crimes that had the death of the victims as consequence.

7.- Ricardo Levene was president of Argentina's Supreme Court of Justice in 1990 during the government of Carlos Menen. He encouraged the modification to the criminal process by proposing a juridical means of evidence production, pleas and sentence reading for their realization orally and publicly.

This process is made of three stages: the first one, called Preliminary Criminal Investigation, is where the Public Prosecutor is in charge of the investigation to verify the criminal acts under the vigilant observation of a control judge. The second one is an intermediate stage or trial preparation, where the debate and evidentiary materials are refined to proceed to the oral trial hearing or, in case of not having enough elements or that the case is to be solved via alternative justice, to be referred to the corresponding instances. The third one is a debate or trial hearing, where the evidentiary materials are presented by the parties for the formulation of a sentence dictated by a Collegiate Court.

The most significant advancements regarding the functioning of the new criminal justice system have taken place in the region of Cordoba. In this sense, authors like Carlos Ferrer and Celia Grundy recorded the successes that some practices of the criminal process have had to strengthen the democratic bonds between the citizenship and the justice system. These authors describe the strengths of the experiences that the trials by popular jury have presented in the province of Cordoba. Nearly 200 trials by jury have been made. The authors observe:

Among other things worth mentioning is that the non-experts assumed their responsibility, committed with the delicate mission, being called upon, getting on with seriousness, maturity, impartiality and with good criterion, independently deciding between the speculations of the media. This undermined the prejudice of many stating that the “common” people are easily influenced and not “prepared” to perform as jurors (Ferrer and Grundy, 2003).

Even though these authors point out that the trials by jury still present problems in their procedure, mainly the lack of objectivity in the sentencing,

they see in them a real possibility of empowering citizens to strengthen the justice system. In her text *Participación ciudadana en la justicia y legitimidad judicial: sobre las consecuencias del juicio por jurados* (Citizens Participation in Justice and Legal Legitimacy: on the Consequences of the Trial by Jury) María Inés Bergoglio (Bergoglio, 2014) mentions that a democratic success of these models of trials at a judicial level is the opportunity for the citizens to take decisions which are legally acknowledged.

It can be said that in the regions with more experiences with the new criminal justice system like Cordoba, Buenos Aires and La Paz, there are practices that make the citizens participation possible and along with it, the development of a more democratic model and the establishment of the Social Rule of Law. As Julieta Mira (2017) points out, (Mira it can be concluded that in these provinces a symbolic transformation of the participation of victims and suspects is being experienced, as well as the way of making justice collectively.

Brazil

In the Brazilian case, as Brazilian sociologist Rodrigo Ghiringhelli de Acevedo (2017) describes it, the impulse for the new justice system was due to the failure of the Federal Constitution of 1988 and the inefficiency of the criminal and fight-against-drugs policy which resulted in the increase of the violence and insecurity indexes, the loss of trust in the institutions of justice and state legitimacy.

In this context, the Law of Prevention of Criminal Procedure Reform was made with the intention of creating alternatives for control mechanisms and in that way reducing the abuse of punitive power derived from the criminal policies established in the National Plan of Security in 2000. In

the same way, in 2008, the Criminal Proceedings Code was reformed to move to a modern, agile and efficient oral-accusatory system. With this reform, the Law 12.403/2011 was created and some of its main dispositions are the presumption of innocence guaranty, the requirement of evidence presentation before a hearing and the utilization of pre-trial detention, only in the cases where there is not the possibility of other custody measures. These dispositions have the purpose of making the penal process more effective and transparent, respecting the guarantees of accused and victim parties and prevent relapse.

For Abrahão Costa and Tavares Neto (2017), the change of the criminal justice system and mainly the special procedures such as mediation, allow to establish a closer relationship between justice and society. In this sense, the mediation is applied to the crimes denominated as *minor offense potential*, which have a maximum two-year imprisonment sentence. Mediation enables damage reparation for the victim and social reintegration for the offender. For these authors, the incorporation of the oral-accusatory criminal justice system helps to strengthen the institutions and promote transparency and accountability of these. This process called *institutional accountability* makes the justice administration operators and court houses responsible for promoting the watchfulness of their juridical actions, the strengthening of the public scrutiny and the citizens' participation. (Miguel, 2005)

For its part, the special procedures have achieved a more responsible application of justice by promoting a reflective law, where citizens can participate based on their experiences and cultural habits to solve their conflicts in a practical way. These procedures are born as initiatives to repair and regain the trust in the justice system. They also

make the citizens responsible for the resolution of their conflicts. The transformation in the way of making justice requires a double commitment: on one side, it needs a radical transformation in the instruction and education of the juridical community, that is to say, in the way the juridical operators are taught; on the other, the making of a citizenship which is responsible and attentive to the juridical activities and participates in the ways of decision and application of law (Gonçalves, Rodrigues and Soares, 2017).

In the case of this country it can be said that the democratic process disrupted the justice system, which politicized the judiciary in order to solve matters of political order. This influences the process of accountability by the justice operators by looking for a more transparent system by means of audits to political actors. However, there are hurdles due to the juridical instruction that some justice operators still have rooted in the former system. Added to this, there is the context of political crisis and mistrust in the institutions that reached its highest level in 2011.

Colombia

In Colombian the transformation of the justice system started with a new constitutional order and the creation of the Nation's General Prosecution's Office, which looked for the implementation of a political and democratic system and the development of the Rule of Law.

Later on in April 2002, the Nation's General Prosecution's Office, aiming at studying the problems in the criminal system and proposing some solutions, made a call for an Inter-institutional Technical Commission that resulted in a project to reform the Constitution. This looks for the implementation

of an accusatory system in order to guarantee and make the process efficient. The second one is the strengthening for the integral protection of the victims. In 2003, two bills are presented in order to adopt the new justice system which contained five main elements:

- 1) The Criminal Procedures Code;
- 2) The independence of the Nation's General Prosecution's Office from the executive;
- 3) The monopoly of the investigation and accusation functions in the hands of the Nation's General Prosecution's Office and its agents;
- 4) The establishment of a unique procedure for the investigation and judgement of crimes and;
- 5) The equality of conditions between the accusatory and accused parties throughout the stages of the process. The principles and procedural values of the new Colombian justice system are: publicity, concentration, contradiction, impartiality, mediation, equality, loyalty, good faith and human dignity.

In the study carried out by Diana Bayona Aristizabal, Alejandro Gómez Jaramillo, Mateo Mejía Gallego and Víctor Ospina Vargas the following transformations of the new model were observed:

The overcoming of the author's criminal law is substituted by an act's criminal law just like it can be taken from the term "punitive conduct" expressed in article 9 of the current Colombian criminal code and not "punitive act", (1980's

Criminal Code) since it corresponds to a causalistic vision of the crime, according to which it is equated with a natural phenomenon, defined as such from the mechanistic vision of cause and effect (Bayona and others, 2017, pp. 72-73).

They also highlighted that the guarantees are hindered by the main role that the judge has, since this one is present during the two stages of the trial (investigation and judgement) reason for which he/she is affected at the moment of emitting a sentence contradicting the principle of impartiality. On the other hand, democracy in the new system, which seeks to make the involved parties participant by restorative justice, is affected by the lack of promotion and applicability of alternative mechanisms of conflict resolution. The authors remark that the Colombian accusatory system fell to a criminal populism⁸, since it minimized the social claims and the demand for social justice moving to the oral-accusatory system.

Having said that, the new Colombian criminal justice system has not developed thoroughly the principles of democracy and participatory citizenship to strengthen the objectives of guarantees and efficiency of this new way of imparting justice. The citizens' participation which makes restorative justice possible is still a pending task in the Colombian criminal model.

8.- Criminal populism assumes that "the taking of public decisions shall be a function without the mediation of popular wishes, preferences, sensations or sentiments" (Martí 2009, p. 134). This penal tendency, as Martí points out, is in risk of giving in the construction of law and the laws to the opinion of the majority, diminishing the work of the juridical agents. That is to say, a criminal system of law is changed by a system of moral credibility.

Mexico

Based on the constitutional reform in criminal matter that was consolidated between 2006 and 2012 emitted by the executive power, in 2008 the transition from the inquisitorial system to the oral-accusatory system began. This transition was motivated by the increase of violence, the distrust in the institutions, and the impunity and corruption on behalf of the juridical agents, which resulted in the violation of the fundamental rights of the victim and accused parties.

The former system was carried out based on the written files and administrative paperwork with a long resolution period. The reform considered guaranteeing due process by modifying the agents' practices and decreasing the procedural times with the implementation of alternative mechanisms of conflict resolution. This was to channel the non-felony cases to the Centre of Alternative Justice, that is to say, cases that are considered negligent in the state penal codes and which do not exceed five years of imprisonment and in that way, to be able to unclog the workload of the public attorney's office.

According to the National Code of Criminal Proceedings (NCCP), the oral-accusatory system is guaranteeing and has as its foundation the presumption of innocence. This one is based on the following principles: mediation, publicity, orality, contradiction, concentration and continuity. Likewise, the constitutional reform modified the following articles: 16, 18, 19, 20, 21, 22, 73, 115 and 123⁹.

The implementation process was not homogeneous, it has had a gradual transition marked by two key moments: the first one happens with the implementation of the CRCM, since its publication in the Federation's Official Journal in 2008 which set June 18, 2016 as the deadline for its implementation at a national level. Likewise, the Technical Secretariat of the Coordination Board for the Implementation of the New Criminal Justice System was established as an institution in charge of coordinating and supporting federal and local authorities in the implementation and homologation of the criminal justice system, which is an institution sponsored by the USAID. The second moment occurs with the incorporation of the NCCP and the implementation of the same in the National Law of Alternative Mechanisms for Controversy Solution in Criminal Matter in 2014.

The states of Oaxaca, Chihuahua, and Morelos were pioneers in the implementation of the new system. At the beginning, they developed a mixed system, since they still worked out cases with the former system and, after the CRCM cases were initiated with the new justice system. For the rest of the states of the country, the implementation took place rather gradually throughout the eight-year period that was established. For this reason, the results between one state and another have varied: while some of them have six or eight years with the new system, others barely have one year. Therefore, to do a general evaluation of the new Mexican justice system can be complex, since it was not implemented in the 32 country states at the same time. However, some practices of the pioneer states can be particularly observed and analysed.

9.- For further depth around the modifications to the articles and the principles foundations of the new criminal justice system, the first chapter of the text *Los juicios orales en el estado de Morelos. Las nuevas prácticas* (Cuéllar, 2017) can be consulted.

3. THE IMPLEMENTATION OF THE NEW CRIMINAL JUSTICE MODEL

The social and democratic Rule of Law is the fundamental objective of the emerging Latin American democracies. In this section, it is described how the countries mentioned above have propelled a series of reforms in their main institutions, namely, that of the administration and procurement of justice. Citizens' participation has been the objective of these reforms in order to make the benefits of democracy effective in social living, that is to say, to make the citizenship participant in the state's public activities.

Observing the four characteristics of the social and democratic Rule of Law model that Elías Díaz establishes, a comparative analysis of the countries mentioned about the advancement of the implementation of this political and social form can be done.

One first element that the author highlights is the relation between Rule of Law and democratic model. According to the world organization *Freedom House*, the democracy indexes in the countries mentioned were stable from 2006 and 2013. This organization, by means of its programme Nations in Transit, presents studies carried out by renowned academics to evaluate the democratic transit of developing countries, among which Argentina, Brazil, Colombia and Mexico. This evaluation assesses the following issues: national democratic governability (independence, effectiveness and responsibility of the Executive, Legislative and Judiciary powers), electoral processes, civil society growth, (nongovernmental organizations), legal framework and independence (protection and guaranty of the human rights) and corruption.

A scale from 1 to 7 is built with these indicators, where 1 represents the highest level and 7 the lowest level of democratic progress. As shown in the following table (Table 1), in the cases of Argentina and Brazil the index remained in a score of 2 from 2006 to 2013, whereas in the case of Mexico it reaches a score of 3 and Brazil 3.5. What this indicates is that the former two countries have advanced in the implementation of democratic models more effective, whereas the latter ones still find difficulties in areas of governability and human rights' protection.

Table 1.- Index of Democratic Progress

Country / Year	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Argentina	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
Brazil	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
Colombia	3.0	3.0	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5
Mexico	2.5	2.5	2.5	2.5	3.0	3.0	3.0	3.0

Source: *Freedom House*.

In its statistical publication, the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (CEPAL) shows that the scale of citizens' perception of democracy level (from 1 to 10, where 1 represents the lowest level and 10 the highest level) of these countries varied from 2006 to 2013. In 2013 Argentina scored 6.3, Brazil 5.2, Colombia 5.8 and Mexico 5. It is important to point out that in the Brazilian case, this index decreased from 7.2 in 2010, the last year of Luiz Inácio da Silva, to 5.2 in 2013. In that year, the president was Dilma Rousseff, who arrived to the presidency in 2011. This change in the Brazilian presidency marked a decline of

democracy perception in the Brazilian citizenship. In Colombia, the years with higher democracy perception were from 2008 to 2012, being above 6 points. However, in 2013 this score dropped to 5.8. This country, the same as Brazil, remains above the average. The highest level of Mexico is between 2009 and 2011 with a 5.9 score. Out of the four countries analysed, Mexico is found in the last place in terms of democracy perception and Argentina is in the first place since it maintained a score above 6 for most years. The years with higher democracy perception were 2011 and 2012 with 6.8 each year. This reveals that, within this scale, Argentina can be positively qualified as a democratic country from the citizenship's perception (Table 2).

Table 2.- Index of Democratic Perception

Country / Year	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Argentina	5.5	6.0	6.0	5.8	6.3	6.5	6.8	6.8	6.3
Brazil	5.3	5.9	5.9	6.0	6.8	7.2	6.4	6.3	5.2
Colombia	5.9	5.9	5.9	6.1	6.8	6.5	6.4	6.4	5.8
Mexico	5.2	5.6	5.4	5.0	5.9	5.7	5.9	5.5	5.0

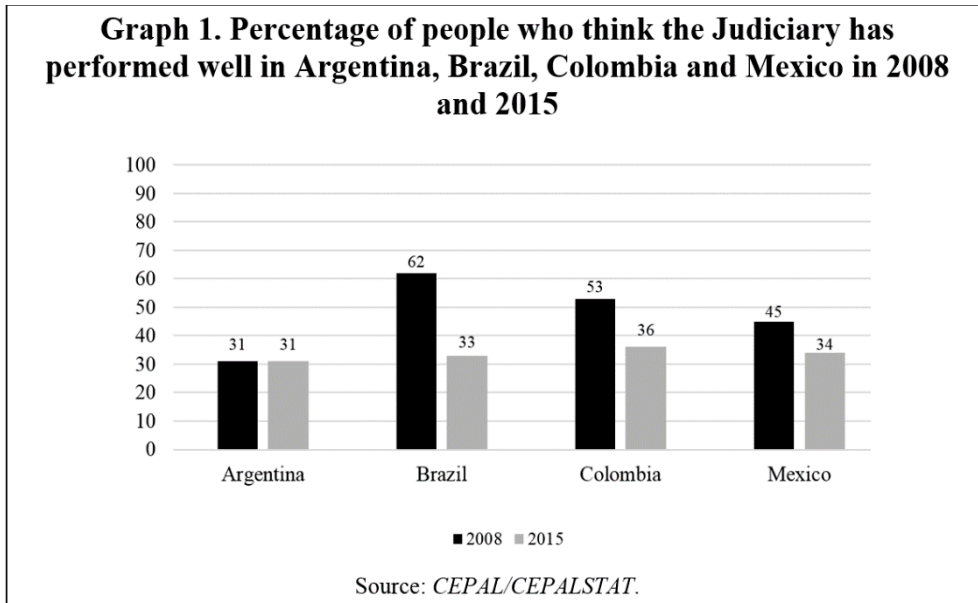
Source: *CEPAL /CEPALSTAT*.

Another relevant indicator to evaluate the functioning of a social and democratic Rule of Law is the corruption level existing in its government orders. To give an account of this, the independent organization *Transparency International* has established since 1995 the index of corruption perception, which by means of surveys carried out to experts and public servants, evaluates the transparency index of a country in a scale of 1 to 10, where 1 means highly corrupt and 10 highly transparent. As it is shown in the following table, Mexico had a score of 3, Argentina 3, Colombia 3.4 and Brazil 3.8 in 2011 (Table 3). It can be observed a slight increase in transparency from 2006 to 2011 in the cases of Argentina and Brazil. However, in Colombia and Mexico it has decreased considerably. By observing the global context of corruption in these countries, it can be noticed that they are in a disadvantageous position when compared to other countries.

Table 3.- Index of Corruption Perception						
Country / Year	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Argentina	2.9	2.9	2.9	2.9	2.9	3.0
Brazil	3.3	3.5	3.5	3.7	3.7	3.8
Colombia	3.9	3.8	3.8	3.7	3.5	3.4
Mexico	3.3	3.5	3.6	3.3	3.1	3.0
<i>Source: Transparency International.</i>						

Regarding the institutions of justice procurement and administration it is relevant to highlight the level of trust and credibility that citizens acknowledge to those institutions. In 2015, the population's percentage that considered the judiciary's performance good was 31% for Argentina, 33% for Brazil, 36% for Colombia and 34% for Mexico. It is important to point out that between 2008 and 2015 the percentage of credibility decreased to 29% in Brazil, 17% in Colombia, and 11% in Mexico. Only

Argentina maintained its percentage of credibility during this period of seven years. However, the perception of the judiciary's performance is below the former countries (Graph 1).



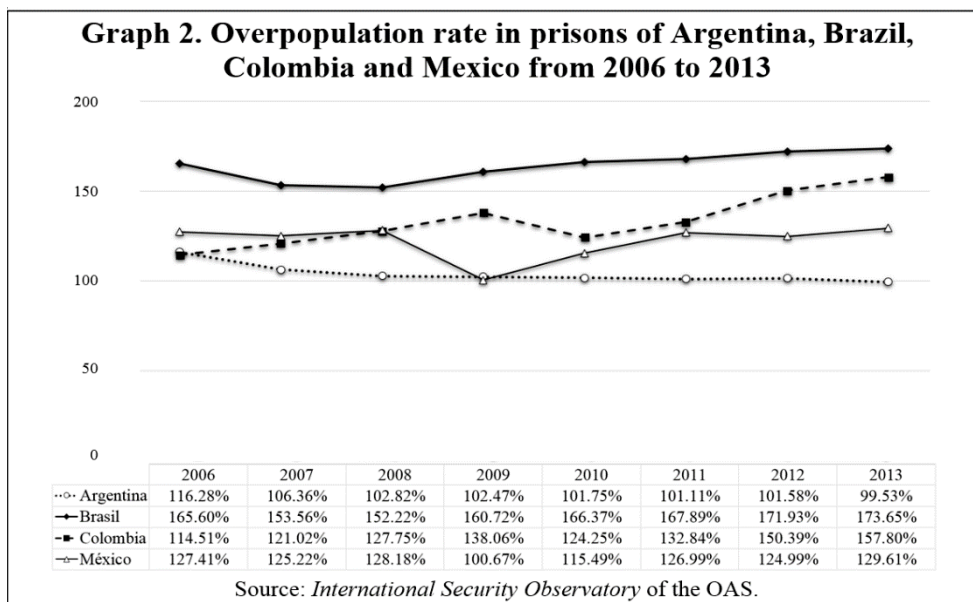
This reveals that even with the reforms in criminal matter, the performance of the justice institutions and the juridical agents is still being negatively perceived. One possible explanation of this phenomenon can be the uneven implementation process of the new system and the training deficiencies of agents. Although the oral-accusatory system presents itself theoretically as a guaranteeing, transparent, and practical system of imparting justice many of the concrete and everyday experiences reveal that the juridical operators still haven't incorporated the knowledge and the skills to meet the system's objectives. In the case of Mexico this can be observed in the work *The Oral Trials in the State of Morelos: the New Practices*. (Cuéllar, 2017) and in the case of Brazil, in the article by Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo *Criminal Justice Reform in Brazil: the Uncompleted Democratization*. (2017)

The guarantees state is one of the foundations of the new criminal justice system in Latin America and of the democratic model of the Rule of Law.

An indicator that shows the development of the guarantees state in the justice system is the number of condemnatory sentences and the rate of overpopulation in prisons. The International Security Observatory, part of the Organization of American States (OAS), shows the rate of overpopulation in prisons measured by the total percentage of inmates contrasted with the official capacity. The data obtained between 2006 and 2013 showed that Brazil, Colombia and Mexico increased their prisoners' population. As it is shown in the following graph, the situation in Brazil around this issue is worrying because the rate of overpopulation reached 173.65 % in 2013.

In the case of Mexico, 2009 was the year when its prisoners' population was reduced to 100.67 %. Contrasted with Mexico, the lowest prisoners' population in Colombia was in 2006, reaching 114.51%. During this period of seven years it did not reduce its prisoners' population to 100%. In Argentina, a considerable reduction in the priso-

ners' population is observed, reaching 99.52% in 2013, contrasted with 116.28% in 2006 (Graph 2).



In the data above it can be observed that Argentina is above Brazil, Colombia and Mexico in the democracy indexes, the judiciary's credibility and the decrease of prisons' overpopulation. Brazil reflects a complicated situation, since it shows a fall from 2008 to 2015 in the issues of prisons' overpopulation, judiciary's credibility and democratic model. This is mostly due to the political situation experienced in the country resulting in the social discontent which was reflected in a political crisis in 2011. In Colombia, the indexes of democracy perception vary from one year to another, that is to say, the democratic model has been unstable. This can be observed in the index of democratic progress, where Colombia is located in the last place of the countries analyzed.

To sum up, the indexes of credibility in the judiciary and their juridical agents in Mexico decreased since the implementation of the CRCM in 2008.

Compared with Brazil and Colombia, the credibility percentage was reduced to a lesser extent. On the other hand, the prisons' overpopulation index has had considerable ups and downs. It was until 2011 that a relative stability can be observed. However, the maximum capacity in prisons' population does not decrease. This can demonstrate that the change of the justice system does not necessarily bring about social change, but it must be accompanied by economic, political and cultural changes.

The experiences in the countries described in this work share some similarities and differences in the developments of a justice system at a micro level, which allows democracy and citizen participation. Among the similarities regarding the reforms' motivations are the mistrust in the justice institutions and the application of a due process. Another similarity is the reform project financed by international organisms, mainly the USAID, which

sponsored and promoted the oral-accusatory justice model in different countries of Latin America. Lastly, these countries introduced alternative mechanisms for the resolution of conflicts that allow the citizen participation to give an integral, practical and effective solution to their conflicts.

The differences that were observed in these countries dwell in the implementation process of the new criminal justice system and the initiatives that have sought to reduce vices, old practices and corruption inherited from the former system, which had rather poor results. In this context, it can be observed that in Colombia, the search for judiciary independence in respect of the executive, has found difficulties due to the structure of the juridical field. An example of this has been the lack of professionalism of judges and the absence of procedures that make the crimes investigation efficient and eliminate corruption and impunity practices during this stage.

As it is presented in the investigation *Diagnóstico del sistema penal acusatorio en Colombia* (Diagnostic of the Accusatory Penal System in Colombia) (Bayona, Gómez, Mejía & Ospina, 2017), the Prosecutor's Office is one of the institutions that has more deficiencies when it comes to the application of due process, since the guaranty of the fundamental rights of the victim and accused parties falls in it.

In the Brazilian case, the control mechanisms are aimed at the process of institutional accountability, that is to say, the transparency of the juridical institutions activities that has had an impact on the new justice system operators. This has generated an extreme politicization of justice in this country, which has as a consequence the judicialization of the social living.

In Argentina, the implementation process was different because the justice system is divided in provinces and this makes a homogenous implementation difficult and also impedes to appreciate the benefits of this new system at a national level. An important element in the Argentine case is the development of trials by jury in certain provinces that have led to a new way of constructing the juridical truth, which is not concentrated in the sole knowledge of judges, but in the community's deliberation by the participation of non-experts.

The Mexican case experienced a long period of implementation, which provoked different results among the country's states, given the fact that in the new justice system there are pioneer states and others that do not meet enough conditions for its proper functioning. It is important to highlight that the new justice model and the mechanisms that seek to combat the deficiencies in the justice administration process have not found consolidation in the dispositions of the juridical agents or the public opinion, since there are opinions for and against it.

Facing this panorama of diverse experiences and results, it is considered an important element for the transition to the new criminal justice systems in Latin America the incorporation and strengthening of alternative mechanisms in the construction of the citizens' participation and scrutiny. Although countries such as Colombia, Brazil and Mexico have a short time applying this alternative way of imparting justice, we can observe some elements that can help to promote a more democratic model of social living. Following Boaventura de Sousa (2003) it can be said that the mechanisms of alternative justice help to reinvent democracy, that is to say, rethink democracy as a closer relationship of mutual respect between the State and society.

The experiences and results of the new criminal justice system in these Latin American countries are diverse. In the cases of Argentina and Colombia they have allowed the strengthening of the institutions of justice, whereas in Brazil and Mexico, there have not been results of improvement in the democracy levels, which has generated strong criticism to the oral-accusatory model. Therefore, these countries must work in training their agents and spreading the benefits of this new justice model in order to achieve the objectives set in the reform of criminal matter. The interchange of results, practices and experiences among the countries that have adopted the new system will allow to consolidate the goals of the new model of Latin American justice.

4. CHALLENGES TO STRENGTHEN CITIZEN PARTICIPATION, THE WATCHFULNESS OF AUTHORITIES AND THE SOCIAL AND DEMOCRATIC RULE OF LAW

The current experience of the new oral-accusatory model in the countries analyzed allows to observe elements that enable a democratic participation and a relation between citizenship and justice administration.

At least two factors that permit to observe this change can be pointed at: the first one is referred to the *principle of publicity* that enables to make trial hearings transparent, in that way making possible the construction of public opinion from the citizens' scrutiny over the justice agents to augment the levels of trust in the justice system. The second one are the alternative mechanisms

of conflict resolution as an option to unclog the workload of the Public Prosecutor and to provide an opportunity for an integral and peaceful solution that makes the involved parties responsible, that is to say, a justice that provides the citizenship with efficient and agile means to solve their penal conflicts without starting a juridical process aiming at repairing the damage done to the victim and reintegrating the offender in society.

The objective of the principle of publicity is to have free access to and knowledge of the criminal proceedings for the community. For Jorge Witker and Carlos Natarén, this principle is one of the foundations of due process and a central element of the Rule of Law. In the liberal enlightened thought, the principle of publicity has two aspects: the first one is to protect both parties (victim and accused) from possible injustice alien to public scrutiny and; the second one is to strengthen the trust of society in the court houses. (Witker and Natarén 2010, p. 44).

In the contemporary conception of Jürgen Habermas, the principle of publicity in democratic regimes is linked to the constitution of a public opinion; unlike the secret policies of the authoritarian models of government, it is procured that the citizens are participatory of the public matters and of the political and relevant decisions, that is to say, to generate a citizenship informed about the acts of the State and participatory of the political order decisions (Habermas, 2004).

For Roberto Gargarella (Gargarella, 2008), the impulse of the alternative mechanisms in the criminal justice systems is a step to develop democracy and with it, participation of the citizenship around juridical matters. This author defines deliberating democracy, (following Carlos Nino's conception) as the political mechanism that allows for the par-

participation of everyone interested in the discussion and decision of public political matters. This idea is linked with the popular will of every democratic model, which is a characteristic of Elías Díaz's social and democratic Rule of Law. The principle of publicity and the mechanisms of conflict resolution have an important role in the new model's implementation process in Argentina, Brazil, Colombia and Mexico. The presence of these two elements gives way to the construction of mechanisms that make possible the opportunity public scrutiny for the watchfulness and administration of justice.

The following table (Table 4) shows the characteristics that Argentina, Brazil, Colombia and Mexico have regarding the social and democratic Rule of Law and their relation with the indicators that were previously analyzed. This table lets us observe the similarities and differences in the four countries regarding the implementation of the new justice model and the search of a social and democratic Rule of Law. It also shows which indicators governments and authorities must pay more attention to in order to build up the opportunity of citizen scrutiny and in that way to generate more democratic models that adhere to the protection and respect of the individual's fundamental rights.

Table 4.- Relation between citizenship, democracy and Rule of Law					
Characteristics of the Rule of Law	Indicators	Argentina	Brazil	Colombia	Mexico
The transit to more democratic models and political pluralism. →	T1	✓	✓	✗	✓
	T2	✓	✓	✓	✗
The strengthening of the constitutions, aiming at establishing norms to harmonize with social living which guarantee the fundamental rights of citizens. →	R	✓	✓	✓	✓
The modernization and proper functioning of the institutions and their state actors, such as justice administration. →	T3	✗	✓	✓	✓
	G1	✓	✗	✗	✗
The construction of juridical mechanisms that allow the opportunity of public scrutiny in the watchfulness of justice administration. →	G2	✓	✗	✗	✓
	PP AM	✓	✓	✓	✓
Annotations:					
T1 = Index of democratic progress T2 = Index of democratic perception T3 = Index of corruption perception R = Reforms in criminal matter			G1 = Perception of the Judiciary's functioning G2 = Overpopulation rate in prisons PP AM = Principle of publicity and alternative mechanisms		
Source: Own elaboration with statistical data from <i>Freedom House</i> , <i>CEPAL/CEPALSTAT</i> , <i>Transparency International</i> and <i>International Security Observatory of the OAS</i> .					

To conclude, this work made visible the differences and similarities in four Latin American countries from the scopes of various authors that define the characteristics to strengthen the relation between citizenship, democracy and rule of law. The analysis was focused on the implementation of the reforms in criminal matter that modified the way of procuring justice, moving from an inquisitorial system to an oral-accusatory system. It was observed that, even though these countries promoted the reforms at a constitutional level, the process of application and internalization of the new model by the agents and society did not take place automatically. In other words, although the norms were already established, society's perception and juridical agents' practices were transformed gradually. This is a factor that obstructs the strengthening of the constitutions whose aim is to establish norms that harmonize social life and guarantee the fundamental rights of citizens.

For all this, it is necessary to make possible the construction of a participative citizenship that is attentive to the public issues in order to achieve the proper functioning of the social institutions, such as justice administration, for it is the citizenship that must be the protagonist in the invigilation and development of the new justice model. In the case of Argentina, the trials by jury must be strengthened as a new way of constructing juridical truth that takes into account the participation of society. For the cases of Brazil, Colombia and Mexico, they must promote citizen participation in alternative justice as a mechanism to solve routine conflicts and foster citizen scrutiny in the oral trial hearings in order to observe the performance of the justice operators.

REFERENCES

ABRAHÃO COSTA, A. y **TAVARES NETO, J.** (2017). Poder Judiciário e accountability: mediação judicial de conflitos para uma justiça responsiva? En C. Barbosa y D. Pamplona. *Limites e possibilidades da legitimidade e eficácia da prestação jurisdicional no Brasil*, pp. 46-58. Curitiba, Brasil: Letra da Lei.

BAYONA, D., GÓMEZ, A., MEJÍA, M. y **OSPINA, V.** (2017). Diagnóstico del sistema penal acusatorio en Colombia. *Acta Sociológica. Reformas judiciales en América Latina* (Nº 72), pp. 71-94.

BERGOGLIO, M. I. (2014). Participación ciudadana en la justicia y legitimidad judicial: sobre las consecuencias del juicio por jurados. En A. Cuéllar y I. García. *Reformas judiciales, prácticas sociales y legitimidad democrática en América Latina*, pp. 53-77. México: UNAM/FCPYS.

CUÉLLAR, A. (2017). *Los juicios orales en el estado de Morelos: las nuevas prácticas*. México: SITESA.

DE SOUSA SANTOS, B. (2003). Reinventar la democracia. En B. De Sousa Santos. *La caída del angelus novus: ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política*, pp. 273-305. Bogotá, Colombia: Ilsa/Universidad Nacional de Colombia.

DÍAZ, E. (1998). *Curso de filosofía del Derecho*. Madrid, España: Marcial Pons.

DÍAZ, E. (1998). *Estado de derecho sociedad democrática*. Madrid, España: Taurus.

DÍAZ, E. (2002). Estado de Derecho y legitimidad democrática. En M. Carbolle, W. Orozco y R. Vázquez. *Estado de Derecho: concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, pp. 61-95. México: Siglo XXI-UNAM-ITAM.

DÍAZ, E. (2013). *El derecho y el poder: realismo crítico y filosofía del derecho*. Madrid, España: Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas.

FERRAJOLI, L. (2000). *Derecho y razón: Teoría del garantismo penal*. Madrid, España: Trotta.

FERRAJOLI, L. (2004). *Derechos y garantías: la ley del más débil*. Madrid, España: Trotta.

FERRARI, V. (2006). *Derecho y sociedad: Elementos de sociología del derecho*. Colombia: Universidad Externado de Colombia.

FERRER, C. y **GRUNDY, C.** (2003). *El enjuiciamiento penal con jurados en la provincia Cordobesa*. Córdoba, Argentina: Mediterranea.

GARGARELLA, R. (2008). *De la injusticia penal a la justicia social*. Bogotá, Colombia: Siglo del hombre.

GARZÓN, E. (2002). Estado de Derecho y democracia en América Latina. En M. Carbonell, W. Orozco y R. Vázquez. *Estado de Derecho: concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, pp. 205-234. México: Siglo XXI.

GHIRINGHELLI DE AZEVEDO, R. (2017). Reformas de la justicia penal en Brasil: la democratización inconclusa. *Acta sociológica: Reformas judiciales en América Latina*, pp. 43-69.

GILLES, P. (2010). Algunos apuntes sobre las razones de la reforma del procedimiento penal. *Prolegómenos. Derecho y valores*, vol. 8 (Nº 26), pp. 59-78.

GONÇALVES, J., RODRIGUES, H. y SOARES, R. (2017). Transformação da cultura da sentença para uma cultura ampla e multiportas de administração dos conflitos jurídicos. En C. Barbosa y D. Pamplona. *Limites e possibilidades da legitimidade e eficácia da prestação jurisdicional no Brasil*, pp. 129-141. Curitiba. Brasil: Letra da lei.

HABERMAS, J. (2004). *Historia y crítica de la opinión pública*. Barcelona, España: Gustavo Gili.

KORSTANJE, M. (2007). Procesos políticos en América Latina: una perspectiva sobre la forma de ver la democracia de los latinoamericanos. *Revista de Sociología e Política*, pp. 187-202.

MARSHALL, T. y BOTTMORE, T. (1992). *Ciudadanía y clase social*. Madrid, España: Alianza.

MARTÍ, J. L. (2009). The republican democratization of criminal law and justice. En S. Besson & J. L. Martí. *Legal Republicanism*, pp. 124-149. Oxford: Oxford University Press.

MIGUEL, L. F. (2005). Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. *Rev. Sociol. Polít.*, pp. 25-38.

MIRA, J. (2017). El poder y la gloria de la justicia Argentina. *Acta sociológica*.

MORENO DURÁN, Á. (2014). El sistema oral acusatorio en Colombia: reforma y habitus jurídico. *Verba Iuris*, pp. 73-91.

PÁSARA, L. (2002). Justicia y ciudadanía realmente existentes. *Política y gobierno* (Nº 2), pp. 361-402.

PELFINI, A. (2007). Entre el temor al populismo y el entusiasmo autonomista: La reconfiguración de la ciudadanía en América Latina. *Nueva sociedad*, pp. 22-34.

PISARELLO, G. (2002). Estado de Derecho y crisis de la soberanía en América Latina: algunas notas entre la pesadilla y la esperanza. En Carbonell, Orózco y Vázquez. *Estado de Derecho: Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*. Pp. 279-298. México: Siglo XXI/UNAM/ITAM.

VERDÚ, P. L. (1955). *Estado liberal de derecho y estado social de derecho*. Salamanca: Acta Salmanticensia.
WITKER, J. y NATARÉN, C. (2010). *Tendencias actuales del diseño del proceso acusatorio en América Latina y México*. México: IIJ.

**LA CORTE SUPREMA DE
LOS ESTADOS UNIDOS.
FUNCIONAMIENTO Y PROTAGONISMO
EN LA CONFORMACIÓN DE POLÍTICAS
PÚBLICAS. ¿FICCIÓN O REALIDAD?**

*THE SUPREME COURT OF THE UNITED STATES,
FUNCTIONING AND PROTAGONISM IN THE
CONFORMATION OF PUBLIC POLICIES,
FICTION OR REALITY?*

autora
Yeney Acea Valdés¹

RESUMEN

La Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos encabeza uno de los poderes más importantes dentro del sistema norteamericano. Su protagonismo, no previsto por los padres fundadores, ha sido el resultado de años de evolución. El objetivo del presente trabajo es identificar los presupuestos que reflejan el papel de la Corte en la conformación de políticas públicas, lo cual obedece a la facultad de este órgano de declarar la nulidad de normas o actos del poder Ejecutivo si son considerados contrarios a la Constitución. Desde el funcionamiento de la Corte, su proceso de constitución, la selección de los casos, hasta los tipos de decisiones pueden advertirse los intereses políticos en juego, de manera que constituye una realidad en el contexto actual, el papel decisivo de la Corte en la conformación de políticas públicas.

PALABRAS CLAVE: Corte Suprema, Estados Unidos, sistema político, poder judicial, política.

ABSTRACT

The Supreme Court of United States is one of the most important powers within the US system. Its prominent role, not anticipated by the founder fathers, was the result of years of evolution. The main object of this work is to identify the premises that express the role of the Court in the formation of public policies, which respond to the power to decide about laws and acts from the Executive Branch contrary to the Constitution. In relation to the ways to work, the constitution of the Court, the selecting of cases, the kind of decision by the judicial power it is possible to see political interests, in this way is a reality, in the current context, the special role of the Court in the formation of public policies.

KEY WORDS: Supreme Court, United States, political system, judicial power, politics.

INTRODUCCIÓN

El sistema político, según David Easton, es el conjunto de interacciones por medio de las cuales se asignan autoritariamente valores en una sociedad (Almond, 1992, p. 224). Otro autor, Juan C. González, afirma que se trata de estructuras sociales encaminadas a resolver conflictos políticos (Fernández, 2001, p. 186). Julio Fernández Bulté, por su parte (Ídem), destaca el objetivo primordial de los componentes del sistema político, que es precisamente hacer valer ciertos intereses políticos.

En el caso de los Estados Unidos, entre los principales componentes del sistema político se encuentran los partidos políticos, los grupos de presión y los órganos de poder. En lo que atañe a estos últimos, ocupa un lugar relevante la Corte Suprema de Justicia; este fenómeno obedece a factores tales como, el prestigio del que goza el órgano desde el punto de vista de la opinión pública, los nexos con el poder Ejecutivo, así como la potestad de declarar la constitucionalidad o no de las normas que emanan desde el Congreso y actos del Ejecutivo.

Sobre la base de los aspectos antes referidos, resulta de particular atención, a los efectos de la presente propuesta, el estudio de la Corte Suprema como uno de los entes principales en la conformación de políticas públicas. Para ello se ha reconocido como objetivo identificar los presupuestos que reflejan el papel de la Corte en la conformación de políticas públicas. En este sentido se propone como hipótesis que el papel destacado de la Corte en este ámbito obedece a la facultad de declarar la constitucionalidad de los actos del poder Legislativo y del Ejecutivo.

En función de demostrar la hipótesis antes enunciada se emplearán los siguientes métodos:

- Método teórico: permite un estudio de las instituciones jurídicas presentes en la investigación, así como de las distintas posiciones doctrinales existentes en torno al tema.

- Método analítico: contribuye a la correcta comprensión del alcance de la norma jurídica y decisiones de la Corte, así como la visión de las mismas desde el propio contexto económico, político y social en que surgen.

- Análisis bibliográfico de textos clásicos y modernos, publicaciones seriadas y no seriadas en la materia, con vistas a explicar las principales tendencias nacionales.

En aras de dar cumplimiento a lo antes referido, el artículo se ha estructurado en tres epígrafes, los cuales recogen en síntesis apretada los aspectos siguientes: la Corte Suprema como órgano principal del sistema judicial norteamericano, la evolución de las decisiones de la Corte en torno a la declaración de constitucionalidad de las normas y, por último, los criterios que se deben considerar en aras de valorar el papel de la Corte en la conformación de políticas públicas.

Resulta pertinente apuntar que se trata de un tema abordado con anterioridad por otros autores; sin embargo, nada cercena la originalidad de la presente propuesta, que no tiene otras pretensiones que valorar el fenómeno sobre la base de la identificación de determinados presupuestos.

1. LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA EN EL SISTEMA JUDICIAL DE LOS ESTADOS UNIDOS

En la cúspide del sistema judicial de los Estados Unidos se encuentra la Corte Suprema. En virtud de lo que establece el Artículo III de la Constitución solo es reconocida como elemento integrante del poder judicial federal la Corte Suprema², el resto de los tribunales federales ha sido creado por mandato del Congreso (*Sección 1. El poder judicial de los Estados Unidos residirá en un Tribunal Supremo y en aquellos tribunales inferiores que periódicamente el Congreso creare y estableciere.*)

Expresión del poder judicial antes referido es la revisión judicial, entiéndase por tal el derecho de los tribunales federales a declarar la nulidad de normas o actos del Ejecutivo si son considerados contrarios a la Constitución, de manera que los tribunales federales determinan la constitucionalidad de las leyes y actos de la rama ejecutiva. Este fenómeno puede reducirse en una frase: *descentralización del control de constitucionalidad.*

Resulta incuestionable en la actualidad la misión constitucional de los tribunales federales; sin embargo, el método que para ello se utiliza es el que ha sido centro de discusiones. Desde la posición constructorista estricta, los jueces federales solo deben aplicar las normas que de forma expresa o tácita queden comprendidas en la Constitución,

mientras que desde la posición activista la función de los jueces radica en desentrañar los principios generales de la Constitución, amplificándolos y aplicándolos al caso en cuestión (Wilson, 1992, p. 348). En este sentido, la evolución del ejercicio del poder judicial, por la Corte Suprema especialmente, ha transitado por varios momentos no previstos por los padres fundadores, quienes le otorgaban un papel pasivo y neutral en lo relativo a la política.

2. EVOLUCIÓN DEL PAPEL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA EN SEDE DE INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL

El texto constitucional, desde su aprobación, estuvo al margen del papel de la Corte en el terreno de la formulación de políticas públicas. Sin embargo, la Ley Judicial de 1789, mediante la cual se estableció el sistema de tribunales federales, usó la letra constitucional como base para el otorgamiento de amplios poderes. Vale destacar el papel decisivo de la Corte Suprema Federal en lo atinente a la supremacía del gobierno federal (1787-1865), las restricciones a los poderes federales (1865-1937), así como el alcance de la libertad personal y la restricción de la libertad económica (1938 en adelante).

En el marco de la primera etapa bajo el mandato de la Corte de John Marshall (es enfáticamente la jurisdicción y el deber del departamento judicial

2.- Entre los elementos distintivos de este órgano judicial se encuentran: la composición sobre la base de nueve jueces, un presidente o *chief justice* y ocho jueces asociados o *justices*, número establecido desde 1869; la adopción de decisiones en pleno, aunque existen excepciones, por ejemplo ante casos de enfermedad o muerte la decisión puede ser adoptada por los ocho *justices*, en estos casos el voto dividido da firmeza a la decisión adoptada por el tribunal inmediato inferior; los *justices* se desempeñan también como jueces de circuito, acciones que realizan de forma individual.

decir lo que es la ley) se reclamó la supremacía constitucional en relación con la ley federal, así como en relación con las normas de los estados. Asimismo, se superpuso la ley federal a la ley estatal, lo cual en el momento en que se decidió constituía una verdadera revolución en el terreno de las concepciones ideológicas. En el año 1857, bajo el mandato judicial de Roger B. Taney, se inició la reducción del poderío federal. Significativa en este sentido fue la decisión sobre la inconstitucionalidad de la ley federal que prohibía la esclavitud en los estados del norte.

En la segunda etapa, en el ámbito de la relación gobierno-economía, se manifestó una fuerte inclinación hacia la protección de la propiedad privada por parte de la Corte Suprema, aunque no siempre las decisiones fueran catalogadas como razonables.

A partir de 1936 se vislumbró una nueva etapa en la cual se dejaron a un lado las restricciones mayores para regular la economía, lo cual fue delegado en el Legislativo. Es así que comienza la etapa más activa en la historia judicial, donde el foco de atención se encuentra en la protección del individuo frente a las irregularidades del gobierno, o sea, las libertades civiles, aunque no puede decirse que ha sido un comportamiento estable. Debido a la escasa presencia en la Constitución de las cuestiones asociadas a los derechos de los individuos se adoptó la Declaración de Derechos del Individuo; sin embargo, solo se aplicaba contra actos federales, hasta que entró en vigor la Decimocuarta enmienda (1868).

Las garantías comprendidas en la Decimocuarta enmienda fueron concebidas para extender la protección contenida en la Declaración de Derechos a los Ciudadanos frente a las acciones estatales. No obstante, es a partir de 1920 que la interpretación por parte de los jueces empieza a

responder a la letra constitucional. En la década del '60 las interpretaciones estaban dirigidas a la mayor aplicación de garantías a los estados; sin embargo, los años '70 y '80 se caracterizaron por ubicar el centro de atención en los ciudadanos (Witt, 1995, p. 7).

3. ROL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA EN LA CONFORMACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

En función de valorar el papel de la Corte en el contexto político norteamericano, resulta menester el análisis de un grupo de factores, entre ellos, la propia designación de los jueces, la procedencia de los litigantes, la selección de los casos, la opinión pública, así como las relaciones con los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Desde el momento de la designación pueden observarse las pujas políticas. Los jueces en la mayoría de los casos han tenido una participación activa en las cuestiones políticas con anterioridad a su desempeño en la Corte y, ciertamente, sus juicios de valor, inclinaciones políticas y nexos con el Ejecutivo se reflejan en los asuntos que deciden. No obstante, se trata de personas sin un compromiso evidente o declarado desde el punto de vista partidista, ya que esto sería tildado de inadecuado por la opinión pública.

En lo que atañe a los litigantes, es preciso partir del hecho de que se trata de un rol que puede ser desempeñado por actores, abogados, grandes compañías; sin embargo, no todos ellos, en principio, tienen un interés político, al contrario de lo que sucede con los grupos de presión como litigantes.

Como regla, está prohibido ejercer presión sobre los jueces, de ahí que los mismos evitan cualquier contacto con los litigantes o personas afines. No obstante, los grupos de presión buscan formas sutiles de influir, por ejemplo, en la postulación de jueces, así como en su confirmación de forma indirecta.

Esto no obsta para que los grupos participen de forma directa, como es el caso del patrocinio, a través de la defensa oral o en la presentación de escritos legales (en este caso puede ser sobre la aceptación de casos o cómo dictaminarlos). Si un grupo controla el caso, sus abogados envían un escrito de apoyo u oposición; de ser la primera opción, se emiten escritos con posterioridad y participan en el juicio oral.

Aunque los grupos no controlen el caso siempre podrán emitirse escritos, estos escritos son emitidos por los *amicus curiae*³. Para ello se requiere consentimiento de las partes o de la Corte y sirven para complementar los argumentos de las partes; igualmente los abogados de estos grupos pueden participar en el juicio oral, pero no es muy común.

Otra de las formas de participación que manifiestan los grupos de presión es a través del apoyo a otros grupos, de manera que a partir de la cantidad de grupos involucrados en el caso puede advertirse la importancia del fallo de la Corte en temas políticos.

En este sentido es importante destacar que los grupos deben seguir tácticas y estrategias, ya que, o remiten su propio escrito o se unen a uno ya existente. Igualmente, deben valorar si el resultado

será favorable a largo plazo, los gastos involucrados en el proceso, si se trata del caso ideal para canalizar los intereses del grupo o deben buscar una vía más adecuada. No obstante, los grupos no tienen control sobre lo que se presenta ni sobre las decisiones de la Corte, de manera que el fallo puede ser contrario a los intereses y necesidades del grupo, lo cual lleva a la conclusión de que no hay una fórmula segura para el éxito. Entre estos grupos vale destacar, por su trayectoria y fuerza en sus intervenciones en la Corte, al Fondo de Defensa Legal de la NAACP y la Unión Norteamericana de Libertades Civiles.

Los grupos tienen una gran trascendencia para la Corte, ya que el acceso, o sea, la presentación de casos, puede darse sobre la base de tres circunstancias: la primera de ellas es cuando las partes tienen suficiente dinero y no requieren del apoyo financiero de un grupo, o sea, no existe compromiso alguno; la que se manifiesta cuando no hay compromiso con ningún grupo, sin embargo, existe algún tipo de relación con alguno de ellos; y por último, existen aquellos casos que no pueden llegar a la Corte sin el apoyo financiero de un grupo. No obstante, de estos supuestos, los dos últimos son los más infrecuentes.

Sobre este tipo de litigantes cabe referir que su participación se encuentra en estrecha conexión con la producción de grandes reglamentaciones como resultado del fallo.

Otro de los litigantes, que destaca por su habitualidad y representación, es el gobierno federal, entendiéndose por tal la Oficina del Subsecretario de

3.- Es la persona que sin ser parte del debate judicial se presenta de forma voluntaria o mediante invitación de la Corte para dar su criterio sobre el caso.

Justicia del Departamento de Justicia. Dicha Oficina tiene un control absoluto sobre lo que se presenta y lo que no; se caracteriza por el autocontrol, ya que no siempre presenta casos, lo cual le da mayor credibilidad, así la Corte espera que sus argumentos sean más confiables ya que pedirán un auto de *certiorari*⁴ en los casos de mayor significación. De ahí que hay una relación de cuasi-asociación; de hecho, este Departamento tiene una Oficina en la Corte y a veces la Corte les solicita un *amicus*. De ahí la independencia de esta subsecretaría en relación con el Presidente y al Procurador General; de hecho, se le deja que emita sus propios juicios sobre un litigio y, aun cuando cambia la administración presidencial, se mantienen los abogados. Esto no significa que no sea representativa de la administración del Presidente, aunque no es absoluto.

A veces el debate se centra en que el subsecretario apoya más los argumentos del Ejecutivo que del Legislativo, entonces esto da lugar a prohibiciones de enviar *amicus* por parte de la subsecretaría o a la emisión de *amicus* por parte del Legislativo; expresión esto del sistema de pesos y contrapesos del sistema norteamericano.

Otro de los factores objeto de análisis es la selección de los casos. La complejidad del asunto desborda la simpleza de un sí o un no. En lo atinente a los casos que son aceptados, la Corte decide sobre la parte del mismo que será objeto de análisis. En este sentido resulta interesante que puede tratarse de un tema planteado por el demandante o incluso de aquel sobre el cual ninguna de las partes se ha pronunciado; igualmente, puede decidir si lo hace desde una concepción más amplia o más estrecha en lo que al derecho involucrado se refiere⁵. El rechazo por parte de la Corte implica que se mantiene la validez de la decisión del tribunal inferior.

Durante las deliberaciones los jueces intervienen por orden de antigüedad, a partir de la presentación del caso hecha por el presidente de la Corte o el juez que haya instado su inclusión. De cualquier forma, si se trata de un caso cuya complejidad lo amerita, se vuelve a colocar en la lista y con ello se persigue la profundidad en lo que respecta a la información sobre el asunto.

Sobre la decisión de rechazo o aceptación no se emite dictamen alguno; sin embargo, suele suceder que los votos sean acompañados de opiniones.

4.- Se trata de una decisión judicial mediante la cual se ordena a un tribunal inferior la preparación del expediente de un asunto y su envío para revisión posterior (Baum, 1994, p. 309).

5.- Los procedimientos para el examen de peticiones son complejos y aumenta la complejidad al tratarse de *certiorari* (respecto de los cuales la jurisdicción es discrecional) y los que se exige que la Corte dictamine: apelaciones. En 1988 el Congreso limitó las apelaciones de la Corte a los casos juzgados por tres jueces federales.

En lo que respecta a la presentación de los casos resulta válido apuntar que existen dos tipos de casos en lo que respecta al pago por la presentación, o sea, están aquellos donde se paga por los honorarios de la presentación y se aporta un número importante de copias materiales, así como aquellos que se presentan por personas *pauperis*, personas pobres, las cuales son exoneradas de pagar honorarios y presentar múltiples copias. Por ejemplo, los acusados de crímenes que han tenido un asesor legal designado en los tribunales federales tienen la condición de pobres y, por tanto, derecho automático a presentar casos ante la Corte Suprema; otras personas para que se les reconozca tal condición requieren la presentación de una declaración jurada para presentarse como pobres.

Como antes se apuntó, no basta con la existencia del caso y su presentación ante la Corte por parte de los litigantes, la Corte puede rechazar el caso, esta decisión última de intervenir es tomada durante las deliberaciones de la Corte. Pero no todos los casos son llevados a estas deliberaciones, mas sí aquellos que el *chief justice* coloca en la lista. Los demás quedan desechados, a menos que otro juez solicite su inclusión. El fin de este procedimiento resulta ser aligerar la carga de trabajo de la Corte.

Si bien es cierto que la selección de los casos obedece a cuestiones muy diversas, desde el punto de vista formal existe un reglamento que establece las cuestiones bajo las cuales la Corte atenderá un caso (Reglamento 10)⁶, el cual destaca la certeza y coherencia de la ley. Entre los principales asuntos se encuentran los siguientes: temas jurídicos importantes, conflictos entre cámaras de apelaciones, conflictos entre un tribunal inferior y las decisiones anteriores de la Corte y distanciamiento del “curso aceptado y habitual de los procedimientos *ad usum*” en los tribunales inferiores.

De forma general los elementos que se valoran al momento de aceptar un caso pueden resumirse de la forma siguiente:

- **Importancia:** es revelada a partir de la relación de los efectos del caso en la mayor cantidad de personas e incluya los temas políticos más significativos.
- **Preferencias políticas:** aunque no se trata de cuestiones plasmadas por escrito, los resultados que arrojan estudios realizados revelan su existencia. Las evaluaciones de los dictámenes de tribunales inferiores están basadas en gran medida en sus posiciones ideológicas, de manera que una decisión conservadora adoptada por un tribunal inferior probablemente será vista como una decisión errada por parte de un miembro liberal de la Corte, lo cual evidencia que las posiciones ideológicas de los miembros de la Corte influyen en los casos que se aceptan. En ocasiones se adopta lo que se conoce como negativas defensivas, supuestos en los cuales la Corte no acepta el caso porque el fallo puede redundar en menoscabo de sus intereses. “Un estudio de Saul Brenner y John Krol descubrió pruebas de que las preferencias políticas de los miembros de la Corte influían en sus votos para aceptar o rechazar un caso en múltiples formas”. Según este estudio los modelos de votos sugerían que intervenían en casos cuando estaban en desacuerdo con el tribunal inferior, cuando esperaban estar
- **Criterios técnicos:** se pretende con esta exigencia que se cumpla con los requisitos formales de presentación, así como el número de copias. Los requisitos fundamentales son jurisdicción e interés. El interés es de particular relevancia, ya que está asociado con la existencia real de afectación, lo cual impide la celebración de juicios de carácter amistoso, académico, hipotético o en nombre de otra persona.
- **Conflictos entre tribunales:** son aquellos que se suscitan al momento de interpretar el Derecho.

6.-Rule 10. Considerations Governing Review on Certiorari: Review on a writ of certiorari is not a matter of right, but of judicial discretion. A petition for a writ of certiorari will be granted only for compelling reasons. The following, although neither controlling nor fully measuring the Court's discretion, indicate the character of the reasons the Court considers:

- (a) United States court of appeals has entered a decision in conflict with the decision of another United States court of appeals on the same important matter; has decided an important federal question in a way that conflicts with a decision by a state court of last resort; or has so far departed from the accepted and usual course of judicial proceedings, or sanctioned such a departure by a lower court, as to call for an exercise of this Court's supervisory power;
- (b) a state court of last resort has decided an important federal question in a way that conflicts with the decision of another state court of last resort or of a United States court of appeals;
- (c) a state court or a United States court of appeals has decided an important question of federal law that has not been, but should be, settled by this Court, or has decided an important federal question in a way that conflicts with relevant decisions of this Court.

A petition for a writ of certiorari is rarely granted when the asserted error consists of erroneous factual findings or the misapplication of a properly stated rule of law. (Rules of the Supreme Court of the United States, 2013, pp. 5-6)

del lado ganador en la decisión de la Corte y cuando eran parte de la mayoría ideológica de la Corte (Baum, 1994, p. 158).

- **Identidad del peticionante:** el éxito en la aceptación de los casos puede surgir de varias fuentes: puede tratarse de colocar el caso en función de los intereses, prioridades y preferencias de la Corte, de la habilidad para desarrollar el litigio y presentar los casos, así como de la actitud de los jueces en relación con algunos litigantes y grupos, ya sea porque les tienen confianza o por otras razones. El gobierno federal, como antes se apuntó, goza de gran éxito en lo que respecta a la obtención de audiencias y esto obedece al desempeño de la Oficina del Subsecretario de Justicia en la selección de los casos.

Visto hasta este punto, la decisión de la agenda judicial en el marco está en manos de la Corte, aunque los litigantes y el Congreso juegan un papel

importante en su conformación. La aceptación y el rechazo de los asuntos obedecen a metas individuales y también colectivas, ya sea que correspondan a mantener al margen determinados temas o respondan al trazado de determinadas políticas públicas⁷.

En otro orden, no puede dejarse de referir el elemento que atañe a los principales temas de debate. La mayoría de los casos que atiende la Corte se centran en cuestiones gubernamentales, donde ocupa un lugar destacado el tratamiento de las libertades civiles; a saber, los derechos procesales de los acusados penales, los derechos de los desprotegidos económicamente a tratamiento igualitario y los derechos sustanciales (libertad de expresión y de credo). Algunos se basan en la interpretación de estatutos, pero la mayoría se vincula con los derechos constitucionales del debido proceso. Los casos que no implican libertades civiles son de carácter económico y se centran en la regulación gubernamental de la actividad económica, o sea,

7.-Resulta incuestionable el crecimiento que ha venido mostrando, a lo largo de la historia, la presentación de casos ante la Corte, lo cual obedece al aumento de los asuntos penales cuyo basamento es el desarrollo del debido proceso desde el punto de vista constitucional, así como al crecimiento de los asuntos sobre libertades civiles.

El aumento antes referido tiene causa en diversos factores, entre ellos el crecimiento de la población y con ello el crecimiento de la conciencia de los derechos, de ahí que se ejerciten acciones en pos de proteger sus derechos; la acción legislativa, especialmente aquella que crea fuentes de litigio; el crecimiento de las peticiones de personas pobres debido al derecho a asesoramiento gratis de los indigentes acusados de crimen y la eliminación del costo de la primera apelación, lo cual incrementa las oportunidades de cuestionar las condenas; la orientación política general de la Corte que a partir de la década del '40 y especialmente en la década del '60 ha desarrollado una tendencia de cuestionamiento de la acción gubernamental sobre la base de presuntas violaciones de las libertades civiles, lo cual tuvo su mayor efecto en el procedimiento penal al alentar apelaciones de los acusados al hacer más rígidos los requisitos del debido proceso y la igualdad, sobre todo en el tema de la igualdad de las minorías raciales y otros grupos en inferioridad de condiciones.

La respuesta a esta avalancha de casos no se hizo esperar, de ahí que a petición de la Corte el Congreso aprobara en 1891 la Ley de Apelaciones, cuya misión fue la creación de tribunales de apelación y la facultad discrecional en relación con ciertos asuntos; en 1925 la Ley Judicial, la cual prevé que la mayoría de los casos se presentan como pedidos de autos de *certiorari* pueden ser rechazados, ya que no se trata de apelaciones obligatorias, limitando así la carga de trabajo de los miembros de la Corte al permitirles concentrarse en una cantidad limitada; o sea, confirió una mayor libertad para configurar su propio nivel de actividad, determinar los temas que se abordarán y trazar políticas. En el orden de contrarrestar este exceso de trabajo se tomaron otras medidas, a saber: en 1950 se acortó el tiempo de las defensas orales, en 1988 el Congreso adoptó leyes que eliminaban casi la totalidad de las categorías restantes de apelaciones, la reducción de los casos que se aceptan para audiencia. Igualmente, durante la Corte Warren se hizo una propuesta de crear una corte intermedia para aliviar la carga del cuerpo judicial; sin embargo, pese a ser votada por algunos de los jueces y ser seriamente considerada en el Congreso, no contó con el apoyo de la Asociación Norteamericana de Abogados.

las relaciones de los empresarios y la mano de obra, las leyes antitrust y la protección ambiental.

Los asuntos relativos a los conflictos entre el poder federal y el poder de los estados también tienen presencia significativa en la Corte, esencialmente de carácter económico y sobre el valor de las normas estatales frente a la legislación federal. Otro tema es el federalismo, la división de poderes entre el gobierno federal y el estadual.

No obstante, pueden darse cambios en la agenda de la Corte debido a la existencia de fuerzas externas, como una legislación federal, nuevos modelos de litigio o las amplias tendencias sociales. La fuente más común es el cambio en áreas específicas debido a un dictamen de la Corte o a un estatuto legislativo que en efecto abre una zona de actividad.

Aunque la jurisdicción de la Corte es amplia, se especializa en determinadas áreas, de ahí que en ellas tenga más posibilidades de configurar la política pública y la ley. Si bien es dable reconocer que la significación es amplia, no es dominante en el terreno del trazado de políticas públicas ya que, como bien se refirió, su espectro de actuación es limitado.

La revisión judicial es otro de los instrumentos de los que dispone la Corte para el trazado de políticas. La forma más peculiar es a través de la revisión de estatutos federales: cuando la Corte deroga una ley federal por ser inconstitucional está sustituyendo el juicio de otros poderes por el suyo propio. Sin embargo, no en todo momento se trata de leyes importantes, pueden ser leyes antiguas o cláusulas de menor importancia dentro de una ley. Igualmente, pueden ser derogadas leyes estatales y locales, recurso que ha sido ampliamente usado por la Corte, especialmente en temas económicos, donde se ha empoderado

aún más al gobierno federal. En este nivel es donde más se ha ejercido el poder de revisión judicial de la Corte. Aunque de forma limitada, esta facultad revisora también ha sido empleada para invalidar acciones del Presidente.

En igual sintonía con la misión política de la Corte se encuentra la facultad de interpretación estatutaria. Estas decisiones suelen revertir políticas del poder Ejecutivo, de ahí su importancia, y se manifiestan a través de la derogación de políticas de las agencias administrativas al establecer que no están comprendidas en los estatutos, lo cual es sin duda un ataque al Presidente. En menor medida la Corte ejerce esta función en relación con el Congreso.

El juego político en el cual la Corte se desenvuelve puede resumirse a través de una frase: independencia judicial, se trata de un órgano que goza de libertad respecto a presiones externas, sus decisiones pueden ser contrarias al Presidente o al Congreso. Esta independencia, en relación con las ramas políticas del gobierno, es guardada y reclamada por el pueblo norteamericano. Algunos ejemplos ilustran esta característica. En el año 1805 fueron presentados cargos para el desarrollo de un juicio político al juez Samuel Chase, cuyo fin era someter al poder judicial, dominado en ese momento por los federalistas; sin embargo, pese a existir una mayoría jeffersoniana en el Senado, el juez fue absuelto, hecho que muestra que la independencia judicial prima sobre intereses partidistas. De otra parte, puede citarse la declaración de inconstitucionalidad, por parte de la Corte, de las normas promulgadas por el Presidente Franklin Roosevelt como apéndice del programa del Nuevo Trato (1933 - 1936). Con posterioridad a su reelección en 1936, Roosevelt propuso una legislación en pos de poder aumentar el número designaciones de miembros de la Corte, sin embargo, no contó

con el respaldo del público ni el Congreso, prueba adicional del valor independencia en el marco del poder judicial.

La opinión pública resulta significativa para la Corte, pues de lo contrario sería un órgano impopular y atacado constantemente. Se trata de un efecto directo, mientras mayor apoyo tenga una posición política es más probable que la Corte reciba casos que le permitan desarrollar esa posición.

Las preferencias políticas de los jueces están asociadas con los valores nacionales predominantes, la clase social de la cual provienen, así como las decisiones de los presidentes al designar a sus ministros. En cuanto a este último particular, las vacantes pueden producirse cada dos años, de manera que cada Presidente puede tener su influencia sobre la Corte; sin embargo, no es absoluto el respaldo, hay casos en que le han dado la espalda a las expectativas presidenciales. Sobre lo cual no caben dudas es que las designaciones reflejan las opiniones del Presidente.

Más allá de los elementos señalados, que a juicio de la autora revelan los intereses políticos que pueden girar en torno a la actuación de la Corte Suprema, a través de la historia abundan los ejemplos de su protagonismo político, entre ellos: el caso *Marbury vs. Madison* (1803), a partir del cual se estableció la facultad de revisión judicial y de juzgar la constitucionalidad de las acciones de las ramas Legislativa y Ejecutiva; el caso *Gibbons vs Ogden* (1824), el cual estableció la supremacía de la ley federal en

detrimento de las leyes estatales; el caso de la Junta Nacional de Relaciones Laborales (NLRB) vs. *Jones & Laughlin Steel corp.* (1937), que contribuyó a la reafirmación de la supremacía del Congreso en lo que respecta a la regulación del comercio entre los estados; la decisión de la Corte Suprema de detener el recuento de votos, colocando así la presidencia en manos del candidato George W. Bush (2000); el caso *Arizona vs. Estados Unidos* (2011-2012), el cual se desarrolló en un contexto donde existían diferencias entre el ejecutivo federal y el legislativo a nivel estadual de Arizona, el resultado del fallo fue la invalidación parcial de la norma estadual (caracterizada de muy restrictiva), convirtiéndose en la decisión más destacada en el periodo⁸, ya que estaban próximas las elecciones de 2012, y las pugnas sobre temas políticos tienden a causar gran impacto en el electorado; el caso *Citizens United vs. Federal Election Commission*, el cual derivó en la eliminación de las restricciones a las contribuciones empresariales durante la contienda electoral, lo cual sin duda tuvo un elevado alcance desde el punto de vista político, ya que amplió el diapasón a una creciente y abierta participación del gran capital y sus gestores en las elecciones.

8.- Según un estudio publicado por el Instituto de Información Legal de la Universidad de Cornell. *Arizona vs. US*, 11-182, caso reseñado por Lilian M. Loh. *Supreme Court 2011-2012 Term Highlights*.

CONCLUSIONES

Como ha sido analizado con anterioridad el poder que ostenta la Corte en la formulación de políticas públicas es bastante amplio, aunque existen limitaciones al ejercicio de este poder, ya sea por los temas que tradicionalmente suelen ser abordados, tales como libertades civiles o delitos penales, dejando al margen la política exterior, el derecho contractual o las relaciones de familia; o por el sistema de pesos y contrapesos del sistema norteamericano. Se trata de un cuerpo judicial caracterizado por la cautela en función de no sustituir con su opinión el juicio del Congreso o del Presidente. Sus acciones, en la mayoría de los casos, tienen un efecto directo y el respaldo de la opinión pública.

La Corte Suprema de los Estados Unidos ha jugado, a lo largo de la historia, un papel esencial en los procesos de cambio político y social, ya sea de forma directa o indirecta, ya que sus acciones ofrecen las circunstancias necesarias para la acción de otros órganos de poder.

BIBLIOGRAFÍA

EASTON, D. (1992). Categorías para el análisis sistémico de la política. *En Diez textos básicos de Ciencia Política*. España: Editorial Ariel.

BAUM, L. (1994). *La Suprema Corte. Función y comportamiento de la sociedad norteamericana*. Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.

FARNSWORTH, E. A. (1990). *Introducción al sistema legal de los Estados Unidos*. Argentina: Zavalia Editor.

FERNÁNDEZ, BULTÉ, J. (2001). *Teoría del Estado y del Derecho*. Cuba: Editorial Félix Varela.

IRONS, P. (1988). *El coraje de sus convicciones*. Argentina: Abeledo-Perrot.

MACHAJ, L. (2011). *Is the United States Supreme Court an undemocratic institution? An outsider's perspective*. *Wroclaw Review of Law*. Vol. 1, p. 2. Polonia: Administration & Economics.

BARKER, R. S. (Abril/2005). *Juro solemnemente. Una perspectiva histórica sobre la nominación, confirmación y designación de los jueces del Tribunal Supremo de Estados Unidos*. *eJournal USA*, Temas de la democracia. Estados Unidos: Editor eJournal.

Rules of the Supreme Court of the United States (2013). Disponible en el sitio <https://www.supremecourt.gov/>, consultado en fecha 29 de marzo de 2017.

SCHWARTZ, B. (1980). *Los diez mejores jueces de la Historia norteamericana*. España: Cuadernos Civitas.

WILSON, J. Q. (1992). *El gobierno de los Estados Unidos*. México: Editorial Limusa. Grupo Noriega Editores.

WITT, E. (1995). *La Suprema Corte de Justicia y los derechos individuales*. México: Ediciones Gernika.

ESPECIAL

PASADO, PRESENTE Y FUTURO DEL SECTOR AGROALIMENTARIO

A 50 años de la reforma agraria
en Chile y una mirada prospectiva
latinoamericana

Jacques Chonchol

Rafael Moreno Rojas

Carlos Furche Guajardo

**Tatiana Lena Aguilar Torrico
Silvina Papagno
Roberto Mariano
Javier Vitale
Paola Aceituno O.**

EXTRACTOS DEL CONVERSATORIO
REALIZADO POR LA ESCUELA DE
ADMINISTRACIÓN, DE LA FACULTAD
DE ADMINISTRACIÓN Y ECONOMÍA
DE LA UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA
METROPOLITANA,

el día 24 de noviembre de 2017

Jacques Chonchol

Agrónomo

*Exministro de Agricultura del
presidente Salvador Allende*

Muchas gracias por la invitación. La verdad es que en 15 minutos es difícil resumir todo lo que tengo que decir, pero voy a tratar. Me voy a limitar, primero, a dar algunos antecedentes que explican el porqué de la Reforma Agraria. Es decir, dos o tres cosas sobre el primer esfuerzo de la Reforma Agraria que, curiosamente, vino de un gobierno de derecha, el de Jorge Alessandri. Posteriormente lo que se hizo fue durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva, entre 1964 y 1970, continuó durante el gobierno del presidente Allende, desde 1970 a 1973, hasta que dieron el Golpe de Estado y, como consecuencia, hubo un proceso opuesto a la Reforma Agraria, que tuvo una serie de consecuencias que todavía estamos experimentando en la coyuntura chilena.

Me limito a algunos antecedentes. Había, a comienzos del siglo pasado, un desequilibrio creciente entre el campo y la ciudad. En 1920 la mayor parte de la población chilena vivía en el campo; eran 2 millones de personas, que representaban más del 50% de la población. En los siguientes 50 años, hasta 1970, prácticamente ese número se había duplicado, pero simultáneamente la población urbana había multiplicado mucho más y había pasado de 1,8 a 6,8 millones de personas. Es decir, cuando se produjo el proceso de Reforma Agraria, Chile era un país predominantemente urbano, lo que había significado una serie de cambios hacia el desarrollo de una clase media y hacia la organización de una clase obrera que crearon primero las minas y posteriormente los sectores industriales, particularmente se desarrolló con el gobierno de Pedro Aguirre Cerda, gracias al Frente Popular en el campo y, al mismo tiempo, había mejorado de manera sustancial las condiciones de vida de la población urbana.

La tasa de alfabetización era mucho más alta, se había desarrollado una organización social significativa, había una legislación social importante, había una serie de planes que se venían produciendo desde fines de la década de 1930 y el campo prácticamente seguía igual. Lo que predominaba en el campo era un gran latifundio tradicional, que venía desde la época colonial. Tenemos que acordarnos de que cuando los españoles conquistaron Chile, eran muy pocos y una de las recompensas de la conquista fue entregarle a cada soldado español una gran cantidad de tierra, lo que se llamaba las *Mercedes de Tierra*, para que pudieran fundamentalmente mejorar sus situaciones. Posteriormente se les entregaba un número de indígenas para que trabajaran la tierra y produjeran, no solamente para ellos, sino que para la pequeña población que había en la colonia, en una fórmula que se llamaba *La Encomienda*. Y ese sistema fue perdiendo. Posteriormente, durante la época colonial, la población creció muy poco y éramos un país de consumo interno, lo poco que se exportaba era al Perú, pues dependíamos fundamentalmente del Virreinato del Perú, y prácticamente el resto de lo que consumíamos venía desde afuera.

En lo interno los grandes cambios ocurrieron fundamentalmente en el siglo XX, gracias al Frente Popular, con el presidente Pedro Aguirre Cerda y los gobiernos radicales socialistas y comunistas que le sucedieron, a los cuales les preocupaban las consecuencias sociales de la industrialización en Chile. En esa época se decía que un país no puede ser desarrollado si no tenía industria y se puso mucho el acento en la industrialización. Y para eso se creó una serie de organismos, como la Corporación de Fomento a la Producción, y una serie de empresas que hoy siguen siendo importantes, como ENDESA, ENAP, CAP, etc., que fueron creadas por el Estado. Hoy

muchas de estas empresas han sido privatizadas, pero fundamentalmente, el que fue responsable de la creación y desarrollo de todo esto fue el Estado chileno en los años del Frente Popular, desde 1938 en adelante.

Pero el campo seguía igual: a pesar de la independencia continuaba en manos de una oligarquía que, aunque era propietaria de la tierra, muchas veces no la trabajaba, pues no eran agricultores; la mantenían en sus manos porque la tierra da poder político, económico y social. Hay que acordarse de que quienes controlaban la tierra se aferraban a un fenómeno fundamental, que la tierra era el único bien que no se desvalorizaba frente a la inflación, o sea, era un capital constante, era la mejor garantía para comprar el crédito inmobiliario, y además daba poder político.

En esa época todavía, hasta el año 1958, el voto lo hacían los partidos políticos, no había voto único. Entonces dos partidos eran los dominantes, que eran de la oligarquía (el liberal y el conservador).

La crisis realmente comenzó porque la agricultura no producía suficiente, los chilenos teníamos que importar mucho más alimento del que exportábamos. Y entonces se planteó un problema al país, qué hacer, cómo modernizar, cómo cambiar las relaciones fundamentales que habían existido en el campo durante mucho tiempo. Ahí hubo dos factores que fueron muy significativos: uno, la actuación de organismos internacionales que comenzaron a desarrollarse, en esa época la CEPAL (la Comisión Económica para América Latina y El Caribe), la FAO, la OEA, el INTA, que empezaron a decir: si no hay desarrollo agrícola no habrá modernización ni democratización de este país y para eso hay que cambiar la estructura fundamental, que era el dominio de la tierra. Sin embargo, aunque se mejorarán las condiciones

de vida de los campesinos, quienes vivían en situaciones miserables, paupérrimas, dependientes de los dueños de la tierra, no iba a existir un mercado para los productos industriales. O sea que un país no puede industrializarse si no tiene, además de capital y tecnología, un mercado. En aquel momento una parte importante de la población chilena estaba fuera del mercado, porque nuestros campesinos vivían en condiciones infrahumanas por trabajar la tierra. Entonces hubo una serie de presiones sociales para que cambiaran las condiciones de la agricultura y se hiciera una redistribución de la tierra.

Por otro lado, se produjo un fenómeno muy curioso, cuando el gobierno de Jorge Alessandri llegó el poder, en 1958, no tenía ninguna intención de hacer una Reforma Agraria, era un gobierno de derecha, lo llamaban *el gobierno de los gerentes*, pero se produjeron dos fenómenos importantes desde el punto de vista político. Uno fue la revolución cubana. Cuando los comunistas cubanos llegaron al poder en 1959, hicieron una reforma agraria en la sierra y la impusieron al resto del país, eso tuvo mucho impacto en América Latina. Simultáneamente el gobierno de Estados Unidos, del presidente John Kennedy, dice “en función al largo plazo de los intereses norteamericanos, no podemos seguir apoyando a las oligarquías tradicionales, que no quieren cambiar nada. Tienen que modernizar el país, tenemos que apoyarnos en los grupos de clase media”. Y entonces Washington empieza a presionar a los gobiernos de América Latina, no solamente a Chile, para que hagan lo que llamaron *reformas estructurales*, dentro de las cuales la Reforma Agraria era muy importante. Y entre esas reformas estructurales crean una alianza política que se llamó “Alianza para el Progreso”, que se estableció en Montevideo en 1961, donde el gobierno militar les dijo a los gobiernos Latinoamericanos “si no

hacen reformas estructurales, no van a tener ayuda económica de los Estados Unidos ni de los organismos internacionales, en que Estados Unidos tiene poder”.

Entonces hubo, por un lado, la presión económica de los organismos internacionales, que decían que sin Reforma Agraria ni industrialización no era posible ser un país moderno; y, por otro lado, la presión que venía desde Estados Unidos, que decía “si no hacen reformas estructurales no van a tener ayuda”. Hay que acordarse de que el gobierno de Alessandri tuvo que enfrentar las consecuencias de un terremoto y necesitó urgentemente de financiamiento externo. Por otro lado, ese gobierno, que llegó en 1958 apoyado por los partidos liberales y conservadores, tuvo que cambiar fundamentalmente en 1961, porque hubo una elección parlamentaria y los partidos tradicionales bajaron mucho sus votaciones. El Partido Radical entró al gobierno y era más abierto a la idea: por eso, fue el primer gobierno que hizo la Ley de Reforma Agraria.

La primera Ley de Reforma Agraria no provino de gobiernos progresistas, sino de un gobierno conservador tradicional, que tuvo que ceder, presionado por la sed económica y política interna, a hacer este tipo de reformas. Pero la verdad es que en el gobierno de Alessandri se hizo muy poco; por eso se le llamó la “Reforma Agraria de Maceteros”, porque en la práctica se redistribuyó muy poca tierra. Pero se liberaron algunos organismos importantes que tuvieron significación después, como la Corporación de Reforma Agraria, y el Instituto de Desarrollo Agropecuario. Ese gobierno terminó con muy poco realizado y llegó al poder el gobierno de Eduardo Frei Montalva, apoyado por el Partido Demócrata-Cristiano, que se había constituido anteriormente debido a la reunión de la falange y

el Partido Social-Cristiano. Y entre los proyectos de Frei, su partido, y también a los partidos de izquierda, que en esa época lideraba también Salvador Allende (quien perdió esa elección con Frei), prácticamente estaba planteada la necesidad de una Reforma Agraria importante, como un aspecto significativo.

El gobierno de Eduardo Frei lanzó una nueva Ley de Reforma Agraria al Congreso, que modificaba la que se hizo durante el gobierno de Alessandri pero que tardó 3 años en ser promulgada. Fue en 1967, por eso estamos hoy día celebrando los 50 años de la Reforma Agraria. Y junto con esa ley, se manda también una ley muy importante de sindicalización campesina. En esa época tampoco existían sindicatos campesinos, porque estaban obstaculizados; había sindicatos urbanos de muchos tipos, pero no había campesinos. Esa ley fue mucho más radical que lo que se había hecho hasta ese tiempo, porque limitó la cantidad de tierra que puede tener una persona a 80 hectáreas de riego básico en el Valle del Maipo y lo hizo extensivo y equivalente a tierras de otro tipo. Además, el Estado, a través del Ministerio de Obras Públicas, expropió tierras que antes pertenecían a latifundistas, con el fin de realizar obras de riego. Las tierras de desvalorizaron. Si el propietario era un buen agricultor tenía el derecho de conservar hasta 80 hectáreas de riego básico, pero si era mal agricultor no tenía derecho a nada, pues también se estableció la posibilidad de expropiar cualquier tipo de tierra mal trabajada; aunque para eso se daban plazos, claro.

Si hoy se plantearan las condiciones que planteó el gobierno de Frei Montalva, lo tildarían de ultra comunista, porque establecía que las tierras se pagaban a 25-30 años plazo en bonos de la Reforma Agraria y a valor fijo; no al valor comercial, sino

que al valor que tenían las tierras que declaraban los propietarios para pagar sus impuestos al fisco, que era 10 veces más bajo que el valor comercial. Al mismo tiempo esa ley establecía la nacionalización del agua. Todas las aguas pasaron a ser un bien nacional público: había un derecho de uso, pero no un derecho de propiedad sobre las aguas. La Ley de Sindicalización Campesina permitió la organización en sindicatos comunales; al final del gobierno de Frei había más de 100 mil campesinos organizados en sindicatos comunales. Alrededor de 3,4 millones de hectáreas fueron expropiadas, que representaban al 13% de las producciones del país, y al mismo tiempo se organizó a los pequeños agricultores en comités, con la idea de que después se transformarían en cooperativas.

A continuación, vino el gobierno de Salvador Allende, que decidió profundizar en la Reforma Agraria. O sea, con la misma ley de Frei Montalva hubiera querido hacer algunas modificaciones, por las razones que voy a explicar a continuación, pero no tenía mayoría en el Congreso, entonces aplicó fondo. Al final del gobierno de Allende, cuando vino el Golpe de Estado, prácticamente había 10 millones de hectáreas expropiadas: 6,5 millones durante el gobierno de Allende y 3,5 millones durante el gobierno de Frei. Es decir, prácticamente se habían expropiado todos los latifundios de Chile y se continuó organizando a los sindicatos campesinos, algo muy importante.

El chileno más pobre era el campesino y se trató de mejorar sus condiciones. Se organizó una serie de consejos campesinos, en las distintas comunas y en las distintas provincias, con representación de todas las organizaciones campesinas, y se trató de modificar la *forma intermedia*. Porque la Ley de Reforma Agraria establecía que cuando se expropiaba un fundo se creaba un asentamiento, que era una forma transitoria que duraba hasta

5 años, porque los campesinos sabían muy bien cómo trabajar la tierra, pero no tenían experiencia en las relaciones externas: cómo entenderse con los bancos, cómo entenderse con la firma que arrendaba la maquinaria, cómo entenderse con la comercialización. Entonces se esperaba que, en ese período de 5 años de asentamiento se capacitarían y después vendría la atribución definitiva de la tierra a los campesinos. El gobierno de Allende profundizó en eso y, sobre todo, tuvo particular importancia en un aspecto muy significativo, las tierras mapuches.

La Ley de Reforma Agraria había dejado algo en el olvido, no decía nada específico sobre los mapuches. Los consideraba campesinos sin distinciones, y, por lo tanto, si había tierras expropiadas y había campesinos mapuches, recibirían los mismos beneficios que los otros campesinos. Arauco y parte de Valdivia, le dejaron menos del 15%, a través de lo que se llamó *Mercedes de Tierra*. Se hicieron *guías de colonización*, porque los mapuches no tenían incorporada la idea de la propiedad privada de la tierra. Ellos siempre habían vivido como una familia, eran mucho más ganaderos que agricultores propiamente tales. Entonces, como compensación, el Estado chileno les había dado lo que llamaron Mercedes de Tierra, que era una cierta cantidad de tierra a cada Cacique, con un número de familia, pero era mínimo. Hubo presiones mapuches para recuperar esas tierras usurpadas de las Mercedes y empezaron, a fines del gobierno de Frei Montalva, también empujados por razones políticas (en esa época, por ejemplo, apareció el MIR, que empezaron a movilizarse bajo la consigna "Arauco vuelve a la lucha") y empezaron a ocupar tierras.

Entonces Allende se encontró con esta situación complicada, y decidió, que, dado que no había nada específico para los mapuches, había que hacer una nueva Ley Indígena y al mismo tiempo usar

la nueva Ley de Reforma Agraria para devolverles a los mapuches parte de las tierras usurpadas a través de las Mercedes de Tierra.

Entonces el Ministerio de Agricultura se trasladó a Temuco. Estuvo ahí 2 o 3 meses, en los que se expropiaron ciento y tantas mil de hectáreas y se las devolvieron a los mapuches. Como sabemos este problema todavía no se ha resuelto enteramente. En aquellos tiempos apareció una nueva ley indígena que los propios mapuches entregaron al presidente, quien la mandó al Congreso, donde fue aprobada. Así se creó un Instituto de Desarrollo Indígena, que tiene una serie de facultades al respecto. Estábamos en esto cuando vino el Golpe de Estado y, luego, lo que se conoce como la Contra Reforma Agraria.

De los 10 millones de hectáreas que se habían expropiado en los gobiernos de Frei y Allende, el 33% fue devuelto a los antiguos propietarios, el otro 34% fue sacado a remate, con el argumento de que no eran tierras agrícolas, porque muchas de ellas eran tierras forestales. Ahí precisamente fue donde aparecieron unos actores que aún hoy son muy relevantes: las compañías forestales y empezaron a hacer plantaciones de pino y eucalipto que significaron una serie de problemas de trabajo, de posicionamiento del agua, etc. El resto de las tierras se le entregó a un cierto número de campesinos beneficiarios de la Reforma Agraria, pero se excluye a todos los que habían sido dirigentes, a todos los que habían tenido alguna importancia en los asentamientos, en los sindicatos, etc. se suprimió la Ley de Reforma Agraria, la Ley de Sindicalización Campesina y se produjo, digamos, una reconstitución de agricultura capitalina. Y entra con fuerza una idea a la que ya se le venía dando vueltas antes, porque la CORFO había tenido mucho interés, desde la década de 1930 en que, dadas las condiciones particulares de Chile (que fundamentalmente era estar en un Hemisferio Sur; que quiere decir que

estamos en verano cuando el Hemisferio Norte está en invierno) las tierras del Valle Central que son útiles para la agricultura, pero son muy pocas, se presten para el cultivo de exportación.

Pero se excluyó a gran parte de los campesinos. El organismo que los trató de ayudar de la mejor manera posible fue el INDAP, el Instituto de Desarrollo Agropecuario, porque la CORA (Corporación de la Reforma Agraria) fue suprimida por la Dictadura y nos encontramos desde entonces en la siguiente situación: gran parte de las tierras están en manos de la agricultura capitalista.

El gran proyecto que tenía la Reforma Agraria era crear una agricultura campesina organizada en cooperativas. Eso prácticamente se esfumó. Se logró salvar la idea y se profundizó, en cierta manera, la idea de la especialización de Chile en los cultivos del Hemisferio Sur, en cultivos de exportación. Pero con un inconveniente, que Chile tiene muy poca tierra agrícola. Nosotros somos un país de 75 millones de hectáreas y la tierra útil para la agricultura en aquellos tiempos era menos de 5 millones, menos del 10%. Y la tierra regada eran apenas 1.300.000 hectáreas.

¿Qué ha pasado con las leyes de la Dictadura? Primero, gran parte de aquella tierra útil se está perdiendo definitivamente para la agricultura, por varias razones, todas de intervención urbana. Segundo, el gran negocio que apareció en en la década de 1990, y que ha seguido, son las parcelas de fin de semana; o sea, agarrar tierras agrícolas, lo que la dictadura permitió sin ninguna limitación, y dividir las en parcelas de agrado de 5 mil metros cuadrados y venderlas. Muchas de las mejores tierras agrícolas vecinas a la ciudad hoy se han perdido definitivamente para la agricultura, en la medida en que esto se está produciendo.

Hay, además, otro fenómeno muy grave: se terminó con la nacionalización del agua y privatizaron el agua y los derechos de agua. Se los han comprado una serie de compañías mineras, compañías energéticas y los grandes agricultores, y muchos de los pequeños agricultores hoy se quejan por la falta de agua de una manera definitiva.

Entonces, si hablamos de la “agricultura chilena”, se ha destruido en gran parte a los campesinos. Lo poco que quedó es lo que está haciendo INDAP. Se ha constituido una agricultura capitalista más productiva, pero se está produciendo una nueva usurpación de tierra. Ahora inclusive con compra extranjera, porque hay un fenómeno poco conocido, que estamos viviendo, no solamente en Chile, sino que en América Latina. Una serie de capitales extranjeros está comprando tierras en los países en desarrollo, fundamentalmente capitales públicos en Argentina y Brasil. Aquí son capitales de privados. Entonces hay, por un lado, concentración de tierras en manos de empresas nacionales y, por otro, en manos de capitales extranjeros. Privatización del agua: tenemos una agricultura desarrollada con gran exclusión de los campesinos, sin sindicatos importantes, pero con una serie de problemas para el porvenir que tenemos que enfrentar.

EXTRACTOS DEL CONVERSATORIO
REALIZADO POR LA ESCUELA DE
ADMINISTRACIÓN, DE LA FACULTAD
DE ADMINISTRACIÓN Y ECONOMÍA
DE LA UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA
METROPOLITANA,

el día 24 de noviembre de 2017

Rafael Moreno Rojas

*Exvicepresidente ejecutivo de la Corporación de
la Reforma Agraria (CORA), responsable de la
planificación y ejecución
de la Reforma Agraria (1964-1970).
Agrónomo y exsenador demócratacristiano*

Muy buenos días, muchas gracias por la invitación. Me motiva mucho poder estar en una universidad como esta y hacer una reflexión acerca de algo tan importante en la historia de Chile. Alguien se preguntará ¿por qué hubo que celebrar los 50 años de la dictación de la Ley de la Reforma Agraria? Muchas personas dirán “es un proceso del pasado”, a algunos les gustó, a otros hasta el día de hoy no les gusta. ¿Por qué celebrar? por una razón muy simple, porque los grandes procesos de victoria quedan grabados no solo en la mente y el corazón de la gente, quedan grabados en la forma en que una sociedad se organiza.

¿Hay alguien que pueda dudar que la Revolución Francesa ha tenido efectos enormes en el mundo desarrollado, en la civilización de hoy? ¿Hay alguien que pueda discutir que la Revolución Socialista de octubre de 1967 cambió una forma de vivir en una parte de la tierra? ¿Hay alguien que pueda dudar que la Guerra Civil en Estados Unidos, que abolió la esclavitud, cambió para siempre la estructura, la forma de vivir y las condiciones en las cuales un Estado se organiza en una sociedad que se auto-respeta? Eso es la Reforma Agraria en Chile y su proceso.

No es una casualidad que los historiadores, los sociólogos, e incluso los periodistas, cuando fueron encuestados para el Bicentenario de nuestro país, cuando se les preguntó cuáles eran las cosas más importantes que habían ocurrido, todos declararon la Reforma Agraria. No había intencionalidad política, no había elecciones de por medio, no había nada. ¿Por qué la nombraron? Porque cambió la forma de vivir en un país, no solo en el campo chileno, la cambió en la sociedad.

¿Qué fue lo que ocurrió con los procesos que Chile vivió desde su Independencia?, como la Guerra Civil de 1891, la presencia del ministro Diego Portales, los elementos que nos han acompañado básicamente en nuestra historia: que cambiaron muchas cosas, pero no la estructura de la sociedad. Si ustedes miran el sistema de las haciendas, el sistema del inquilinaje, venían desde que los españoles establecieron su dominio. Lo que en la práctica cambió con la Independencia fue hacia donde iban los impuestos y quiénes administraban, eso fue lo que nos hizo independientes. No cambió la hacienda, no cambió el régimen económico, no cambió la forma como se estructuraba la sociedad. La Revolución del '91 no cambió tampoco nada y así sucesivamente, hasta que llegó el momento en el cual un grupo de personas, de distinta naturaleza y de distinta, incluso, visión del país, concluyeron en un diagnóstico común: no podía seguir viviendo en la indignidad la mitad de la población chilena. Ahí está la razón más profunda de la Reforma Agraria y de todo lo que ocurrió; cambiar la indignidad en la cual vivía casi la mitad de la población chilena, como esclavos, o semi-esclavos.

Es dura la palabra, pero era la verdad. Entonces, qué se hacía; distintos elementos confluyeron, aquí he mencionado algunos. El terremoto de 1960, que devastó desde Concepción al sur, obligó al gobierno de la época a buscar dinero. Y luego, como dijo Jacques (Chonchol), sobrevino la confluencia de la Revolución Cubana con la Alianza por el Progreso, y cuando el presidente (de derecha) Jorge Alessandri fue a pedirle la plata al recién creado Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se le dijo “sin reformas estructurales, no hay crédito para usted” y eso lo obligó, a un hombre de derecha, a mandar dos leyes al congreso. Una para reformar la Constitución, que permitiera expropiar tierras agrícolas, y la

otra fue la ley de Reforma Agraria, que creó la CORA, la Corporación de Reforma Agraria y el Instituto de Desarrollo Agropecuario INDAP. Eso lo creó la derecha.

Hasta el día de hoy, incluso quienes se oponen a la Reforma Agraria, no logran explicar cómo un gobierno de derecha, con puros ministros derechistas, varios de ellos que colaboraron después con la dictadura, dictaron las leyes y pavimentaron el camino para que viniera una confluencia de un acuerdo nacional que lanzó el cambio de la estructura más profunda en la historia de Chile.

¿Qué otros actores hubo? Aquí no se ha nombrado a la Iglesia Católica. A través del obispo de Talca, Manuel Larraín, quien ya había apoyado a la huelga campesina en el año 1955 en Curicó (que fue la primera huelga grande de campesinos en Chile) y el cardenal Raúl Silva Enríquez, en el año 1961, la Iglesia Católica nos llamó a varios que éramos muy jóvenes y nos dijeron “hagan la Reforma Agraria”. Yo había llegado recién desde Estados Unidos, donde escribí mi tesis: un plan de Reforma Agraria, cómo se podía realizar en Chile; y me la piden prestada don Manuel Larraín y el cardenal Raúl Silva. A las pocas semanas nos llaman a varios y nos dicen “háganlo”. Yo pensé que nos tomaban el pelo, pues teníamos 24-23 años.

La Iglesia nos pasó 5 haciendas: los Hilos de Pirque, Alto Pichidegua, Alto las Cruces, entre otras, y creamos en 1961 las cooperativas, a quienes se les entregó, por parte de la Iglesia, las tierras en propiedad definitiva a los campesinos. Muchos de ellos están ahí hasta el día de hoy. Junto con eso, la Conferencia Episcopal de Chile, acogiendo el reclamo de los párrocos rurales que habían denunciado la injusticia que había en el

campo, le envió en 1962 una carta al presidente Alessandri y todos los obispos chilenos, donde se explicita como “urgente hacer la reforma agraria y terminar con la indignidad en el campo”.

Esa es la historia. Confluyeron ideologías distintas, comunistas, socialistas, marxistas, radicales, demócratas cristianos, para realizar la Reforma Agraria. La derecha se opuso siempre, nunca falló en eso, nunca. No ha dejado de oponerse hasta el día de hoy. No dicen cómo lo habrían hecho, pero dicen que lo habrían hecho de otra manera; ya vamos a tocar ese tema.

Pero qué ocurrió después. El gobierno de Eduardo Frei Montalva, que llegó de manera muy particular. Primero se produjo una situación especial, conocida como *El Naranjazo*, que tuvo como consecuencia la renuncia del candidato radical-liberal-conservador, don Julio Durán, y obligó a la derecha a volcarse a apoyar a don Eduardo Frei Montalva para impedir que Salvador Allende fuera presidente de la República; porque él prácticamente tenía ganada la presidencial en 1958, que al final perdió por 30 mil votos. Ahí surgió una frase que, hasta el día de hoy, para muchos de nosotros, es central: la derecha le dijo a Frei que lo apoyaría siempre que cambiara su programa en un punto, que sacara la Reforma Agraria, pero Frei Montalva contestó, “no cambio una coma de mi programa, ni por un millón de votos”. Y sale elegido presidente con una mayoría abrumadora, nadie más la ha vuelto a repetir, y realiza la Reforma Agraria.

Pero ¿qué es la Reforma Agraria? No es solo la Ley de Reforma Agraria y la sindicalización campesina, no, ¡no! Es un conjunto de leyes que se dictaron entre 1966 y 67; de hecho, la propia Ley de Reforma Agraria y la sindicalización campesina salieron en mayo y en julio de 1967. Pero

antes, ¿qué se hizo?, una cosa muy concreta: se cambió la condición de vida en el campo chileno. ¿Cómo?, se dictó la ley que establece el pago, en dinero, el salario.

Hasta ese momento el 75% del salario se pagaba “en regalía”, que era el derecho de los campesinos a vivir en chozas o en casas insalubres, el derecho a que tenía que entregar a sus hijos al trabajo: uno que se llamaba el titular y un segundo que era el obligado, y el obligado quién era, un hijo que tenía que ser sacado de la escuela en la época de las cosechas para ayudar al padre, condición para poder seguir viviendo dentro de una hacienda. Las tierras se vendían y se compraban con la gente adentro. Vayan a buscar los avisos en los periódicos de la época del año '60 o '58: “Vendo gran hacienda, 5 mil hectáreas regadas, 500 familias adentro”, así era pues, se vendían como mercadería. ¿Por qué? Porque el inquilinaje que le pagaba la vida en especies significaba que, si no tenía ese contrato de inquilino, se tenía que ir a otra parte, todo estaba vinculado. Qué se pagaba realmente, una galleta, un pan grande que les daban a veces. Se trabajaba de sol a sol, desde antes del amanecer hasta que oscurecía. No había horas extraordinarias. Entonces lo que dictó el gobierno de Frei Montalva obligaba a pagar el salario en dinero efectivo.

El salario en el campo era la mitad del mínimo urbano, así es que se emparejaron los montos. A los campesinos se les dio la posibilidad de la *semana corrida* y de inamovilidad; es decir, no podían ser despedidos sin causas justificadas. Se les dio la posibilidad de que el día de lluvia se le pagase. Antes, cuando llovía, no obstante, habían sembrado el día anterior y sin esa misma lluvia los hacendados no iban a tener cosechas ni riquezas, al campesino y su familia no se les pagaba. El día de lluvia era de hambre, pues no había nada, ni galleta ni salario.

Durante el gobierno de Frei Montalva se dictaron 10 leyes adicionales más una Reforma Constitucional, y a eso se agregaron las dos leyes que hoy celebramos: la Ley de Sindicalización Campesina y la de Reforma Agraria. Y surgió así el hecho principal que nuestro país no puede olvidar, la dignidad de la gente que trabaja en el campo. Ese es el valor del cambio en la sociedad chilena: haber eliminado un sistema indigno, un sistema tan arbitrario como la esclavitud o la semi-esclavitud. El campesino era prácticamente un hombre amarrado a la tierra; no tenía derecho a una opinión, los habían dejado a muchos de ellos analfabetos de por vida; no había escuelas, sus hijas y sus hijos podían ser capaces, pero estaban condenados a seguir siendo una parte excluida de la sociedad; no tenían derecho a la religión... Alguien me dirá: don Rafael Moreno, está exagerando. No, no, nómbrame una iglesia evangélica o protestante que hubiese existido en el campo antes de la Reforma Agraria, cero. ¿Por qué?, porque la religión la mandaba el patrón y, sobre todo, su señora. Tenían un sistema muy inteligente, que se llamaba *Las Misiones*: al terminar marzo, cuando finalizaban las cosechas, los dueños de fundos y haciendas invitaban al cura amigo, lo alojaban en la casa, lo alimentaban muy bien, y este cura tenía por norma ordenar la situación: casar, bautizar, y, sobre todo, confesar. Las Misiones cayeron en el más grande de los desprestigios, y la Iglesia, que, en 1958, había comandado las elecciones en muchas partes con el dominio de los propietarios, prácticamente perdió su influencia. Pero con la emergencia de pastores como el cardenal Raúl Silva, el obispo Larraín, don Manuel Santos, o Carlos González en Talca y tantos otros, cambió la visión de la sociedad, sobre lo que era el rol de sus pastores. Y surgieron los evangélicos, porque pudieron empezar a construir sus parroquias, sus sedes, sus templos, en distintos lugares donde la cosa

antes estaba prohibida. Ese era el Chile de antes, ese era el país.

La Reforma Agraria consistió en avanzar, en la medida realmente de lo posible, porque sus objetivos eran tres. El primero, y antes que nada, dignidad para la gente del campo. Segundo, expropiar las tierras incultas y aquello donde hubiera uso social. Tercero, aumentar la producción de alimentos, porque Chile en 1964 tenía que salir a comprar arroz, trigo, maíz, manteca, mantequilla y aceite al extranjero, aunque nuestra tierra podía producirlos, gracias al clima, la gente y las condiciones que existían.

Lo primero que hicimos fue que tomamos la *Ley Agraria de Macetero* y dijimos “se aplica”. En noviembre de 1964, a pocos días de asumir Frei, a mí me habían nombrado a cargo de la Reforma Agraria, que ya funcionaba bajo el alero del INDAP, y dijimos “vamos a expropiar”. Se vinieron abajo el diario *El Mercurio* y el *Diario Ilustrado*: ¿pero ¿cómo?, ¡esto es inconstitucional! ¿Cómo que inconstitucional?, aquí está la ley que promulgó Jorge Alessandri, pues señor, que permitió expropiar los terrenos que estaban abandonados o mal trabajados. En noviembre de 1964 expropiamos aquí en Santiago, ahí en Lo Echevers, a la salida de la capital, y después empezamos a expropiar sistemáticamente, mientras se organizaban los campesinos, se organizaban las cooperativas, se organizaban los sindicatos e íbamos avanzando.

¿Cuál fue el esquema que se diseñó, y que a la larga probó tener razón? Se dijo “al campesino se le ha tenido en la incultura”, muy bien, vamos a hacer dos cosas: una, mil escuelas que se crearon en 1965, ¡mil! Madera, pupitre, profesoras y profesores se repartieron por el campo. Segundo, contamos con la ayuda de un notable brasilero exiliado que estaba en Chile, Pablo Freire, quien

llegó a trabajar; lo contratamos a través de un organismo que dependía de las Naciones Unidas para la Reforma Agraria, y ahí diseñó el sistema que él llamaba de la “concientización”. Vale decir, creamos un sistema adecuado que permitiese que un campesino, por muy analfabeto que fuera, tomara conciencia de que era una persona digna y de que podía ser tratado de otra manera y, con eso, se lanzó todo un programa de alfabetización, de educación.

A mí me correspondió expropiar 1.500 fundos, unos 3 millones 500 mil hectáreas de terrenos. En cada una constituimos asentamientos. ¿En qué consistían? Por ejemplo, tomamos el fundo Culiprán, en Melipilla, 5.000 hectáreas que fueron abandonadas porque el propietario se fue, y constituimos un asentamiento con cerca de 400 familias, a quienes se les dijo “ustedes van a elegir a 5 miembros de entre ustedes”, y si no salían, usábamos el método de Pablo Freire, les indicábamos “usted va a ser el candidato, usted va a ser el estribo, usted va a ser la montura, usted va a ser la rienda, haga su campaña y diga”. Cuando se ofrecieron 5, a esos 5 se les agregaron dos técnicos estatales y a esa constitución se llamaba SAA, Sociedad Agrícola Agraria. Esa sociedad era la que podía tomar créditos, y comercializar. Además, se les entregaba un consejo, “no cambien lo que saben hacer. Si cultivan harina durante varios años, maíz, trigo, cebada, sigan haciendo lo mismo durante los primeros años, no cambien”, y ese fue el gran secreto. Así la producción nacional, que venía cayendo hasta el año 1964, comenzó a crecer al 5% promedio anual, porque los campesinos siguieron produciendo, pero en mejores condiciones y se quedaban con las utilidades ellos. Ese cambio les dio un incentivo.

Sin embargo, la tierra no alcanzaba para todos. Así es que simultáneamente lanzamos el INDAP, que fue tremendamente útil, a través de sus promotores, para la organización de los campesinos en distintas formas. Se crearon los Centros de Madres, que fue la forma de incorporar a la mujer en el campo. Hoy, por ejemplo, casi la mitad de la fuerza de trabajo, sobre todo en las cosechas, está constituida por mujeres (temporeras), pero en el año 1965 no había mujeres en la fuerza de trabajo oficial. Trabajaban en sus casas, en los huertitos, no salían, no tenían salarios, no tenían ventajas. Cuando se crearon los Centros de Madres y la promoción popular, cuando vino el presidente Frei Montalva, surgió eso en la vida campesina.

Cuando terminamos aquel gobierno había 100 mil campesinos organizados en sindicatos, teníamos cerca de 40 mil campesinos viviendo en las tierras expropiadas. Y en esas condiciones llegó el gobierno del presidente Salvador Allende.

El presidente Allende dijo “voy a acelerar”. Partió tratando de resolver el tema mapuche, buscando la solución a un problema que hasta el día de hoy se arrastra, y dijeron “vamos a acelerar las expropiaciones”. Nosotros en 6 años habíamos expropiado 3 millones y medio de hectáreas, y en los 3 años del gobierno del presidente Allende se expropiaron 6 millones y medio de hectáreas más, con lo cual, sumaron 10 millones.

Pero qué ocurrió. Surgió por parte de algunos movimientos más jóvenes, como el MIR, parte del Partido Socialista, la idea de avanzar sin transar y empezaron a tomar más tierras, algunas que habían logrado ser expropiadas y otras no. Hay cosas que, hasta el día de hoy, la gente recuerda. El partido comunista trató de frenar eso, porque, en medio de la locura por tomar y tomar

tierras, no se constituyó ningún asentamiento. Hacían Consejos Campesinos, porque la tesis que primaba era que hacer pequeños propietarios crearía una pequeña burguesía. Era una idea del marxismo-leninismo de la época, porque hoy en día tanto en China como en la ex Unión Soviética cambiaron totalmente el pensamiento. Entonces, no había que crear pequeños propietarios, había que hacer Consejos Campesinos, que eran organizaciones más extensas que solo un predio y que resolvían lo que se hacía con la exportación y con las utilidades. ¿Qué pasó? Los campesinos empezaron a decir que no les gustaba el sistema, porque ellos habían luchado bajo el eslogan “la tierra para quien la trabaja”, y al no ver que la tierra no la trabajaban, se colocaron en oposición.

Vino el golpe militar y había 10 millones de hectáreas expropiadas y 100 mil campesinos viviendo en esas hectáreas.

¿Qué hizo la Dictadura con los terrenos? Tomó los 10 millones de hectáreas expropiadas y, como si fueran una torta, y las dividió en 3 porciones. Con el primer tercio: vio que la tierra no estaba regularizada porque no había sido inscrita en el Conservador de Bienes Raíces, así es que la devolvió. Entre los años 1974 y 75 ocurrió esta devolución de un tercio de la tierra, lisa y llanamente. El segundo tercio: se lo guardaron con el argumento de que eran tierras no productivas y remataron esas tierras.

Por ejemplo, ahí surgió todo el tema de las forestales- ¿De qué se trata? ¡Sacaron las tierras a remate y fueron compradas por las forestales! Allí plantaron pino y eucalipto y empezaron a despoblar. El problema de esas grandes plantaciones es que consumen una cantidad enorme de agua y han hecho salir a la gente de ahí. Hoy hay poblaciones que están colindantes con las

grandes plantaciones forestales que tienen que recibir el agua con camiones aljibe.

Pero ¿qué ocurrió con el tercer tercio de las tierras expropiadas durante la Reforma Agraria? Durante el gobierno de Frei se le había hecho la inscripción en el conservador de bienes raíces, se le habían transferido los derechos de agua y, por lo tanto, la ley obligaba a la Dictadura, quisiera o no, a tener que entregar los títulos a propiedad. Así es que entregaron cerca de 40 mil parcelas. Aunque muchas de ellas las entregaron a los campesinos, pero les cerraron el INDAP, les cerraron los créditos. Disolvieron las cooperativas, les quitaron el apoyo por parte del Estado y algunos de ellos, no un número menor, cambió la parcela por una camioneta, algunos por algunos televisores.

De los 40 mil campos originales quedaron como 30 mil, que son los que hasta el día de hoy producen el germen de la agricultura familiar campesina. Eso es lo que hoy permite que más de la mitad de la producción de hortalizas que consumimos cotidianamente venga de manos de la agricultura campesina. El INDAP juega un rol preponderante y de primera calidad, pero esa gente se benefició directamente. Qué es lo que dicen las hijas, los hijos, las nietas y los nietos de la gente del campo cuando uno habla con ellos; no dicen si la expropiación estuvo bien o mal hecha, no hablan del sindicato... dicen: “ahora tengo dignidad, pude yo llegar a ser profesional”. Cuántos de ellos no pasaron por esta misma universidad.

¿Ustedes creen que eso no llena de orgullo a un país? No es un orgullo personal. Aquí ha trabajado mucha gente, muchos de ellos murieron asesinados cuando tomaron el predio en Linares-Longaví. Pero qué es lo que ocurre,

que cuando un pueblo es capaz de mirarse a sí mismo y es capaz de darle dignidad verdadera a su gente, no en los discursos, no en las palabras, no en los ofertones, sino que, en la verdad de su vida, eso no se olvida nunca en la historia de un país. Por eso algunos de nosotros hemos dicho “Sin la Reforma Agraria no habría sido posible lo que existe hoy en la agricultura chilena”. Con el latifundio, con el inquilinaje, con el vasallaje, era imposible lograr, con todos los problemas que puedan existir hoy, que Chile se presente con una producción enorme desde el punto de vista de su agricultura. Y ahí muchas y muchos de ustedes son llamados a cooperar, pero que cooperen cuidando, ¡pues nunca se puede lograr el desarrollo a costa de la dignidad de las personas! Ese es el legado en la historia de Chile de la Reforma Agraria.

DISCURSO PRONUNCIADO EN EL
SEMINARIO REALIZADO POR LA ESCUELA
DE ADMINISTRACIÓN DE LA UNIVERSIDAD
TECNOLÓGICA METROPOLITANA

el 16 de noviembre del 2017.

Carlos Furche Guajardo

Ministro de Agricultura

entre el 11 de marzo 2014 y el 11 de marzo 2018.

Muy buenos días a todas y a todos. En primer lugar, quiero agradecer la invitación que me han formulado para tener la oportunidad de presentar algunas ideas respecto del desarrollo del sector agropecuario en la actualidad y, sobre todo, acerca de sus perspectivas futuras. Un saludo cordial a la rectora subrogante, a los vicerrectores, a los directivos y académicos de la universidad, a los representantes del sector privado que están acá y a los estudiantes, quienes se han dado un tiempo para estar aquí esta mañana.

Quiero comenzar recordando cuál es el peso del sector agropecuario en nuestro país, pero un poco más allá de los promedios. Ustedes, los estudiantes, saben muy bien que los promedios son útiles para tener una mirada general, pero cuando uno mira un poco más a fondo, detrás de los promedios, sobre todo en un sector tan heterogéneo como el agropecuario, puede encontrar cifras más precisas. Lo primero que resalta es que el “sector agropecuario” en realidad da cuenta del sector agropecuario y forestal, da cuenta más o menos de entre un 25 y un 30% (dependiendo del precio del cobre) del valor total de las exportaciones chilenas. Pero si se analiza con un poquito más de detalle, se descubre que la agricultura entendida como la fruticultura, la ganadería, la producción de flores, de semillas, de miel, etc., responden por más de 10 mil millones de dólares del valor de las exportaciones de nuestro país. Y no solo eso: el rubro es, con toda seguridad, la principal carta de presentación que tiene nuestro país en el extranjero.

Chile puede ser conocido fuera de nuestras fronteras no por demasiados factores. Tal vez algún futbolista famoso, tal vez alguna actuación especialmente meritoria de la selección chilena de fútbol o de algún otro deportista destacado. Pero también por sus bellezas naturales y por algunos de sus productos que provienen del sector agrí-

cola, como los vinos y por sus frutas. Eso es lo que hace que nuestro país tenga una cierta imagen, un cierto conocimiento por parte de personas de otras partes del mundo.

Este país está en una esquina del mundo. Para llegar hacia el resto del planeta y hacernos conocidos debemos valorizar lo que Chile hace y produce. No ha sido sencillo, pero por ahora los sectores agropecuario y forestal responden (ya lo mencionamos) por entre 25 y 30% del valor total de nuestras exportaciones.

El sector agropecuario y forestal, como actividad primaria, representa poco menos del 3% del Producto Interno Bruto (PIB), pero si esto lo asociamos con los *encadenamientos productivos*, la cadena hacia adelante y hacia atrás –pero sobre todo hacia delante– el sector agropecuario y forestal está en torno al 10% del PIB. En un país donde la minería domina sin contrapesos, esta es la segunda actividad productiva en términos de agregación de valor, sin contar los servicios. Pero esa cifra oculta realidades que en regiones son mucho más poderosas, por eso señalaba lo de los promedios. Desde Santiago hacia el sur las actividades principales, prácticamente sin excepción, son la agricultura, la ganadería y el sector forestal. Hay algunas, regiones, como la de Los Lagos y la de Aysén, donde el sector acuícola ha ido adquiriendo una importancia fundamental. No está demás decir que el sector acuícola también está en nuestra cadena de oferta de alimentos para el mundo.

Por otro lado, el sector agropecuario emplea más o menos al 9% de la fuerza de trabajo total del país, a unas 700.000 personas en promedio al año. Pero otra vez las cifras cambian si nos vamos a provincia: en la región de O’Higgins el 25% de la fuerza de trabajo depende de la agricultura; en la región del Maule, entre el 15 y el 20%, y así sucesi-

vamente hacia el sur. Incluso en algunas regiones del Norte Chico, como en Coquimbo y Atacama, que son regiones que tienen una actividad minera significativa, la agricultura también es importante. La segunda actividad, desde el punto de vista del empleo, de la generación de valor en Chile, es también por muy lejos la agricultura.

¿Qué es lo que quiero decir con esto? Que, efectivamente, si hay una actividad que involucra al conjunto de nuestro territorio es la agropecuaria y forestal. En Chile se hace agricultura o ganadería desde el extremo norte, desde el valle de Yuta, por ponerlo de manera muy precisa en la frontera con Perú por el norte, hasta la Patagonia. Yo vengo llegando de la Patagonia, desde la región de Aysén, y uno podría señalar que es sorprendente la vitalidad y la diversidad que se están generando en una región como esa, que está a 1.500 km de Santiago.

El punto que quiero marcar es que la actividad agropecuaria y forestal tiene un valor en sí misma, las cifras están ahí. Pero tiene un valor adicional, que tiene que ver con la forma en cómo usamos nuestro territorio, que la distingue de otras actividades productivas de una manera muy significativa.

Desde luego la diferencia a la minería. Basta con ir a Antofagasta y Chuquibambilla para darse cuenta de que, claro, estamos en una región minera, pero al lado de aquella región minera no pasa mayor cosa. En cambio, si uno va a Curicó, que es la capital de las cerezas de Chile, se da cuenta de toda la articulación productiva, de los servicios que se generan alrededor de una actividad potente, dinámica, en el caso del sector agrícola.

Lo otro que les quiero señalar, es que efectivamente durante los últimos años el sector agrícola ha tenido un buen desempeño. En 2015 la agricultura y el sector forestal crecieron 9,8% en conjunto.

Esa es una cifra que no se había registrado en las últimas décadas; solo un año, el 2011, inmediatamente después del terremoto de 2010, hubo un crecimiento parecido a ese. ¿Qué motivó esa expansión tan significativa y cuáles son los factores que razonablemente pueden adivinarse detrás de esa cifra y sobre todo detrás de las perspectivas futuras del sector? Es lo que también pretendo apuntar en los próximos minutos.

En 2015 fue 9,8% y en 2016 fue 4,5% sobre ese 9,8%, lo cual efectivamente es una cifra muy, pero muy significativa. En 2017 probablemente será menos que eso, pero de todas maneras tendrá cifras positivas. Entonces se trata de un sector económico que crece dinámicamente, que se expande, que aumenta su presencia en los mercados internacionales, que continúa correspondiendo al 8-9% del empleo nacional y, además, es el sector productivo que tiene la menor tasa de desempleo. Esto incluso en el último trimestre móvil, que toma una parte del invierno, es el sector de la economía chilena que tiene una menor tasa de desempleo y, en los próximos meses, desde noviembre hasta marzo, es un sector productivo que tiene pleno empleo. Entonces, lo que quiero decir es que hay que mirar al sector agrícola no como el pariente pobre de nuestra economía, como muchas veces ocurre, porque claro, si uno mira solo la cifra macro, dice bueno, la minería representa 5 veces más que la agricultura u otros sectores productivos, pero no hay ninguno que tenga la capacidad y el impacto regional y local que tiene el sector agrícola. Esto se los digo a ustedes, que son estudiantes, para que de alguna manera también tengan los argumentos para valorizar aquello a lo cual se van a dedicar durante su vida profesional.

¿Cuáles son los factores que explican por qué la agricultura está en estos momentos en un buen pie? En primer lugar, la demanda por alimentos. Si hay algo que, en las décadas siguientes, de aquí por

lo menos hasta la mitad de este siglo, va a continuar como una realidad instalada, es el aumento de la demanda por alimentos. Hoy, en números redondos, hay 7 mil millones de habitantes en este planeta, y para el año 2050 habrá 10 mil. Esto significa que, en los próximos años, solo por expansión demográfica habrá un aumento de 30% al menos, probablemente un poco más. Esto significa también que, para la mayor parte de los alimentos básicos, fundamentalmente granos y proteínas, la producción de aquí al 2050 debe duplicarse. Entonces, la buena noticia para el sector agrícola es que tiene una demanda que continuará aumentando sostenidamente en los próximos años. La mala noticia es que la expansión de la oferta para responder a esa demanda debe hacerse en una situación de restricción respecto del uso de los recursos naturales, desconocida en los tiempos previos.

Hasta hace una década o un poco más atrás, el grueso de la expansión de la oferta de alimentos estaba dado por el crecimiento de la frontera agrícola. Eso casi se terminó, ya no hay, desde luego, en nuestro país, pero en la mayor parte de los países ya no tienen frontera agrícola sobre la cual expandirse. Lo que va a aumentar es la productividad y, por tanto, lo que se necesita es innovación, incorporación de tecnologías, inteligencia y eficiencia en los procesos productivos y cuidado respecto de los recursos naturales. En la OCDE hay una frase que sintetiza esto: la necesidad de producir más con menos, y creo que ese es el gran desafío que tiene el sector agrícola para el tiempo que viene, e incluso a Chile en ese desafío.

Pero, primer dato: expansión de la demanda porque la población en el mundo sigue creciendo. Segundo dato, y este es muy particular y especial para Chile: la demanda para los productos que Chile produce depende no solo de la expansión demográfica,

depende más del crecimiento del ingreso, porque aquellos productos que Chile ofrece al mundo son básicamente productos orientados hacia una producción de ingresos medios o medios altos, y ocurre que la expansión de la población en el mundo de ingresos medios -entendidos de una manera generosa entre 5.000 y 20.000 dólares de ingreso per cápita al año- crece el doble o el triple que la expansión demográfica. Por tanto, es una buena noticia para los representantes de la SOEX, pues la demanda por aquello que Chile produce mejor, frutas y hortalizas de calidad, va a crecer y continuará creciendo de manera más acelerada que la demanda, por ejemplo, de los granos como el trigo, como la soja o como el maíz. En consecuencia, tenemos un sector en que una de sus principales fortalezas es, precisamente, que con toda probabilidad podrá colocar en los mercados todo aquello que sea capaz de producir. Muy pocos sectores productivos pueden afirmar algo de una manera tan rotunda.

Segundo elemento estructural de fortaleza para el sector agropecuario y forestal: sus altos estándares en materia de sanidad animal y vegetal, en materia de inocuidad de los alimentos y en materia de calidad de lo que produce. Chile es libre de las principales plagas y enfermedades que afectan al comercio internacional.

Voy a mencionar solo dos: mosca de la fruta y fiebre aftosa (en el caso de la ganadería), desde hace más de 30 años y eso le ha permitido ir valorizando lo que hace. Para que manejemos una dimensión, a veces cuesta que entendamos lo que hemos hecho y que queramos a nuestro país: al sur del canal de Panamá el único país que es libre de fiebre aftosa y libre totalmente de la mosca de la fruta, es Chile. Parte de nuestra fortaleza tiene que ver con una política sistemática mantenida por décadas, destinada a tener los mayores estándares en términos de

sanidad de los vegetales y animales, de todo aquello que se produce en nuestro país. La verdad es que, sin ello, esa una suerte de pasaporte o carnet de identidad, sin ello es muy difícil poder participar de los mercados internacionales, pero también es bueno tener presente que en esto nadie clava la rueda de la fortuna y que, en consecuencia, este es uno de los desafíos que obliga a mantener en tensión todo el aparato público y privado. Porque no solo enfermedades y plagas pueden ingresar a nuestro país, nosotros estamos sometidos a una presión biológica enorme, porque los países vecinos tienen estándares de sanidad menores que el nuestro. Cuando todos tengamos el mismo estándar la presión biológica será menor, pero ese momento está lejos y, en consecuencia, aquí hay un punto esencial de política pública que se debe sostener, mantener y perfeccionar en los próximos años.

No creo que sobre esto haya dos opiniones, pero el movimiento se prueba andando. Nosotros hemos tenido en estos años algunas plagas, como la polilla de la vid, que nos amenazó gravemente; hoy la tenemos en retroceso, pero cualquier descuido, si no mantenemos las políticas, se puede otra vez manifestar con virulencia. Entonces, yo señalo eso como un punto esencial de ahora y de los desafíos del futuro para el sector.

Luego están los temas de inocuidad, que siempre son actuales. Si uno analiza cómo ha sido la evolución del comercio internacional de alimentos, hasta hace poco más de una década la barrera principal eran los aranceles; aranceles altos, aranceles escalonados, bloqueos temporales, ventanas de acceso a los mercados internacionales. Eso, gracias a los tratados de libre comercio que Chile negoció en las décadas de 1990 y 2000, se ha disminuido significativamente. No es que no existan, pero Chile es uno de los pocos países del mundo que pueden

mostrar acceso diferencial a todos los mercados de altos ingresos, la Unión Europea, Estados Unidos, Japón, por citar algunos, y a todos los mercados emergentes, China, Brasil, México, Turquía, etc. Tenemos hoy una situación que nos permite llegar en condiciones preferenciales a prácticamente el 85% de la población mundial; el 90% de lo que exportamos en materias de alimentos ingresa a los países de destino con algún tipo de preferencia. Eso ha sido consecuencia de una política pública, tal como con la sanidad animal y vegetal.

Así como antes la barrera principal eran los aranceles, luego las barreras principales fueron las exigencias en materia de sanidad animal y vegetal, que Chile también superó. La gran barrera de hoy son los estándares de inocuidad. Para decirlo en corto y sencillo: en este mundo los consumidores tienen un nivel casi ilimitado de acceso a información, buena o mala, verídica o no tan verídica, y eso determina que sean cada vez más exigentes respecto de lo que consumen y, en particular, respecto de lo que comen. Hoy nadie quiere comer un producto que le haga daño, que le haga mal a su salud; esa es la primera exigencia, pero la exigencia que viene y que ya está instalada es “yo quiero comer no solo lo que no me haga daño, yo quiero comer lo que me haga bien, lo que ayude a mantener una salud razonable”, a disminuir los gastos en salud, a sentirse mejor, etc. y, en consecuencia, la inocuidad es un tema fundamental si queremos mantener y ojalá ampliar nuestra presencia en mercados internacionales.

La principal barrera de hoy y de los próximos años para el acceso al mercado internacional de alimentos será el cumplimiento de los estándares de inocuidad, que estarán determinados de dos maneras: una, por el marco regulatorio que los países imponen. Básicamente los países de mayor desarrollo son los que van adelante en estas

materias, Estados Unidos, la Unión Europea y cada vez más China. Entonces, los países que queremos participar en esos mercados tenemos que cumplir esos estándares. Pero hay una segunda manera, cada vez más importante para los estándares de inocuidad, que son los propios consumidores.

Basta con que una cadena de supermercados importante en Estados Unidos o en la Unión Europea decida que va a comprar solamente productos que estén excluidos de tal o cual componente o agroquímico, lo que sea, para que eso se imponga durante toda la vida de los consumidores antes siquiera de que haya una regulación determinada por el Estado respectivo. Entonces, aquí debemos tener una mirada que nos haga aumentar sistemáticamente nuestros estándares de inocuidad. Y quiero decir también que esto vale no solo para el consumidor japonés, norteamericano, chino o ruso; también vale para nuestros consumidores, no hay ninguna razón para que un consumidor chileno tenga acceso a alimentos con estándares de calidad y de inocuidad inferiores a los que tiene un ciudadano alemán, francés o español. Así es que aquí hay otro tema de política pública que exige, para el tiempo que viene, una atención sistemática y permanente.

Otro de los factores que garantiza la competitividad y que está detrás del crecimiento del sector, son los acuerdos comerciales. Ya lo dije, Chile probablemente el país en desarrollo que tiene un acceso garantizado a los mercados internacionales desarrollados y emergentes, como no hay ninguno de sus competidores. Hay algunos que están tratando de hacer algo parecido -Perú probablemente está relativamente cerca-, pero Chile les lleva 20 años de ventaja ese acceso preferencial a los mercados internacionales. Esa es una de las fortalezas que tiene nuestro país, pero que, en particular, tiene nuestro sector agroalimentario.

Desde luego hay otras características que ayudan a la posibilidad de tener un sector agroalimentario dinámico y competitivo, que tienen que ver con factores macroeconómicos. El tipo de cambio es la más visible, por supuesto. En la medida en que tengamos un tipo de cambio que favorezca la productividad de los bienes transables, sean exportadores o sean sustituidores de importaciones, eso ayuda a la productividad y a la competitividad del sector. En estos años hemos tenido buen nivel de tipo de cambio, pero soy consciente de que ahora hay alguna preocupación al respecto, no hay que olvidar la historia. Y la historia en nuestro país es que, si a la minería le va muy bien, si el precio del cobre es muy alto, al resto de los sectores productivos se le contrae la posibilidad de tener oportunidades para desarrollar su competitividad. Este es un equilibrio complejo, que exige la atención sobre todo de la conducción macroeconómica.

Pero hay otros factores, señalo uno: la energía. Recuerdo perfectamente cuando llegué al Ministerio, en 2014, y hablaba con algún representante del sector agrícola acerca del “precio de la energía” como una limitante severa para la competitividad del sector. Incluso en aquel tiempo existía el planteamiento de desarrollar un proyecto energético particular, especial para el sector productivo agrícola y agroindustrial. Bueno, esa amenaza, desde el punto de vista competitivo, ha desaparecido en estos años debido a la aplicación de buenas políticas públicas, que aumentaron la competencia y estimularon la inversión en energías renovables no convencionales; básicamente energía eólica y energía solar. Dos tipos de energía en los cuales nuestro país es rico y que, seguramente, en los próximos años le permitirá desarrollar aún más su competitividad no solo para el sector agrícola y agroindustrial, sino para todo el conjunto de la economía.

Entonces hay que mantener un equilibrio, que no es sencillo, entre buenas políticas públicas sectoriales y buenas políticas públicas macroeconómicas, que aseguren, que garanticen la competitividad general del sistema económico. Yo creo que en estos años hemos tenido, para el sector agrícola, las dos cosas. Siempre se puede perfeccionar, pero los buenos años de este sector, desde 2015 a 2017 y previsiblemente 2018, tienen fundamentos sólidos, de manera que es perfectamente posible decir que tenemos un sector agropecuario y forestal que no pasa por un período breve de bonanza, sino que tiene estructuralmente la posibilidad de ser un sector dinámico y de contribuir de manera muy decisiva al desarrollo de Chile. Sobre todo, a la diversificación de su matriz productiva, que es algo que en general uno escucha de manera muy repetida. Bueno, una manera muy concreta de apostar y fortalecer la diversificación de la matriz productiva de Chile: fortalecer y diversificar su sector productor de alimentos y, sobre todo, los encadenamientos que tiene hacia adelante.

¿Cuáles han sido las políticas públicas que han permitido y debieran sostener un crecimiento dinámico estructural en los próximos años? En primer lugar, los temas vinculados con la apertura comercial; que ya es muy amplia pero nunca es una tarea concluida, siempre es posible encontrar un país en el cual todavía necesitamos ampliar nuestro acceso, siempre es posible encontrar un producto o una línea de productos que, por las razones que sean, no tiene garantizado un acceso preferencial. Chile tiene hoy una condición que hace dos décadas no tenía. El desarrollo, como lo conocimos desde el término de la Segunda Guerra Mundial hasta hace 10 años, estuvo basado en la cuenca del Atlántico, del Atlántico Norte en particular. Allí estaba concentrado el desarrollo económico, el desarrollo del comercio, la gestión de las principales regulaciones, etc. Ese eje

cambió hacia el Pacífico y Chile, por primera vez en sus 200 años de historia, tiene un “asiento en platea” para la cuenca en la cual se desarrolla y se desarrollará seguramente por el resto de este siglo, la industria, el comercio y las inversiones.

La semana pasada se efectuó la reunión de la cumbre de líderes de APEC (21 naciones), donde están todos los países que son parte de la cuenca del Pacífico, y ahí está Chile. Esa es hoy una de nuestras principales ventajas competitivas estructurales. El hecho de ser parte de la Cuenca del Pacífico, el hecho de tener una red de acuerdos como no tiene ningún otro país en esta parte del mundo, da cuenta del nivel de profundidad que tiene nuestra inserción con los países de la cuenca del Pacífico. Seguramente han escuchado que años atrás se negoció el llamado TPP, el Acuerdo de los Países del Pacífico, que incluía en ese momento a Estados Unidos. Bueno, Washington se retiró, pero ahora en la reunión de APEC hubo avances para construir un TPP de 11 países, sin Estados Unidos. Lo que les quiero comentar es que, en esa negociación, que era compleja, el único país que tenía acuerdos y tratados comerciales con los otros 10 países, era Chile; es una anécdota, pero da cuenta de la profundidad del esfuerzo que ha hecho nuestro país en los últimos 20 años por profundizar e institucionalizar sus relaciones económicas, comerciales y políticas en la Cuenca del Pacífico.

Ese es otro elemento fundamental para el desarrollo de Chile mirando hacia el futuro, y para el desarrollo de nuestro sector agroalimentario también. Cuando negociamos el acuerdo con China, más del 90% de las exportaciones de Chile eran cobre y minerales y el otro 10% era el sector forestal. La agricultura y la exportación de alimentos prácticamente no existían en los números del comercio bilateral. Hoy China es el segundo mercado de destino para nuestras exportaciones de alimentos y, si se man-

tienen las tendencias de los últimos años, en que la exportación de alimentos a China crece entre 15 a 20% al año y las del resto del mundo 3-4-5%, de aquí a fines de esta década y a comienzos de la próxima, China será el principal mercado de destino para las exportaciones chilenas de alimentos.

Les digo todo esto, a ustedes que están por empezar su vida profesional, para que lo tengan presente, porque efectivamente si uno mira las perspectivas futuras de nuestro país, aquí tiene también un pie, un ancla de fortaleza que seguramente va a ser parte de sus mejores perspectivas de desarrollo en los próximos años, si hacemos bien lo que tenemos que hacer; es decir, continuar profundizando nuestras relaciones a todo nivel con los países de la Cuenca del Pacífico, particularmente con los países asiáticos. A todo nivel quiere decir comercio, atracción de inversiones, relaciones entre los sectores privados, relaciones académicas (ojalá haya universidades de nuestro país que tengan vínculos institucionales con universidades de la Cuenca del Pacífico y de Asia); quiere decir relaciones políticas, tener buenos acuerdos no solo comerciales, sino también en el marco de la cultura, del mundo multilateral, de la política multilateral, etc.

Esa es una tarea permanente para nuestro país y para el sector agrícola es crucial. Si nosotros mantenemos una buena vinculación con los países de Asia, particularmente con las grandes economías, como China, Japón y Corea del Sur, y las grandes economías emergentes, como Tailandia y Vietnam, diría que tenemos garantizada nuestra posibilidad de expansión y de desarrollo.

Ya señalé, como tareas fundamentales hacia adelante, los temas de sanidad animal, vegetal, de inocuidad, y quiero agregar que, desde el punto de vista de lo que tenemos que hacer hacia

adelante, tenemos que enfrentar, con buenas políticas públicas, pero por sobre todo con una buena coordinación público-privada, otros 3 o 4 factores que me parece estarán condicionando las posibilidades de desarrollo del sector.

El número uno, la adaptabilidad al cambio climático. Se habla mucho del cambio climático, parece algo abstracto; sin embargo, cuando uno mira las cifras, los números, cuando mira los niveles de precipitación, los comportamientos de las temperaturas y de la humedad, se da cuenta de que no tiene nada de abstracto, se da cuenta uno de que en los últimos 30 años hemos tenido cambios en esos parámetros, mucho más rápidos y más profundos que en los previos 100. La historia de la agricultura es la historia de la adaptabilidad. Desde que hay agricultura en el mundo, el desafío principal ha sido adaptarse a las condiciones climáticas, de suelo, de mercado de trabajo o de mercado internacionales, a las exigencias regulatorias, etc. El dato nuevo es que ahora esa exigencia es mucho más urgente y ocurre de manera mucho más rápida que en el pasado.

¿Qué quiere decir adaptabilidad al cambio climático en el caso de la agricultura chilena? Quiere decir, en primer lugar, más y mejor gestión de nuestros recursos hídricos. Necesitamos sostener, por los próximos 20 a 25 años, niveles muy altos de inversión en esta materia. No es el tema que nos convoca, pero quiero decir que en el gobierno de la presidenta Bachelet hemos pasado de un promedio de 1,5 gran embalse o grandes embalses por gobierno (que es el promedio de todos los gobiernos hacia atrás), a 6. Eso hay que sostenerlo, es caro, exige ingenierías financieras y voluntad política, pero en los próximos años tenemos que no solo terminar los que van a quedar avanzados, además hay que iniciar otros nuevos, iniciarlos en sus procesos, que son procesos largos, que

toman más de un gobierno. Pero si no los hacemos vamos a tener, efectivamente, muy limitadas las posibilidades de desarrollo del sector agrícola.

Antes, cuando hablábamos de problemas de riego, hablábamos de las regiones de Atacama, de Coquimbo, de Valparaíso, Metropolitana, hasta el Maule, hasta ahí llegaba la demanda por riego. Hoy la demanda por riego llega hasta la Patagonia, adonde uno va le dicen: “mire, nuestro principal problema, nuestro principal instrumento para poder tener un desarrollo más dinámico es acceso a los recursos hídricos”, y eso significa acumulación de agua. No es que en Chile no haya agua, pero es posible administrarla y gestionarla mucho mejor. Hay que hacer una inversión sostenida en el tiempo de gran envergadura para acumular agua, para distribuirla mejor, impedir que se nos vaya por infiltración o por evaporación, y para aplicarla de una manera mucho más eficiente a nivel de los campos, a nivel predial.

Hoy Chile tiene entre 1.100.000 y 1.200.000 hectáreas bajo riego. Cuando tengamos el censo del año 2019 conoceremos la cifra con mayor exactitud, pero debiéramos tener 2 millones de hectáreas de superficie bajo riego: por ahora solo tenemos el 50% de aquel terreno con riego tecnificado, el otro 50% sigue siendo riego tradicional; sin embargo, debiéramos tener 70-80% del territorio con riego tecnificado. Ese es el tamaño de los desafíos. Nada de esto se hace de un año para otro, pero si no lo hacemos de manera sostenida, sistemática, prolongada en el tiempo, probablemente vamos a estar lesionando esta capacidad enorme, potencial, que tiene el desarrollo de nuestra agricultura.

Podríamos pasar de ingresos por 15 mil o 16 mil millones de dólares anuales, como ocurre hoy, a 30 mil millones anuales, en 12 años. A fines de la próxima década debiéramos estar por allí, pero

eso significa básicamente inversión en recursos hídricos, en innovación y en desarrollo tecnológico.

Una de las consecuencias del cambio climático es que ha aumentado dramáticamente la presencia de plagas y enfermedades que no estaban previamente o que se mantenían latentes y que ahora se expresan con más fuerza. Para tener plantas y animales más resistentes a las nuevas condiciones, hay que conocer los escenarios posibles de evolución del clima. A través de las páginas web de la Fundación para la Innovación Agraria (FIA) y la Facultad de Ciencias Agronómicas de la Universidad de Chile, se puede acceder a un Atlas Agroclimático de Chile. Tiene una base de datos extraordinaria, ningún país de América Latina dispone de una información de ese nivel. Este Atlas muestra los escenarios posibles de evolución del clima región por región, provincia por provincia, sistema agroecológico por sistema agroecológico, en cada lugar de Chile, la evolución del clima basado en los datos previos y su potencial proyección y el impacto que tiene sobre la estructura productiva, las aperturas posibles a nuevas actividades que se abren, los cuidados y desafíos que hay que tener si queremos mantener una agricultura productiva en esas nuevas condiciones de cambio climático. Ese tipo de información es muy difícil de encontrar en América Latina, muy pocos países del mundo tienen programas de este tipo funcionando.

El segundo factor que se debe considerar para el desarrollo agrícola es la inclusión. Un sector que no es capaz de incluir a sus pequeños y medianos agricultores en los circuitos más dinámicos del crecimiento y expansión, será un sector que estará siempre amenazado por la inestabilidad. Entonces aquí hay un tema no solo de equidad social y territorial, hay un tema también de sostenibilidad desde el punto de vista social y económico. En la medida en que los pequeños y los medianos productores

sean partícipes de esta tendencia a la expansión del sector agropecuario, tendrán mejores ingresos, mejores salarios, mejor calidad de vida, etc. Entonces vamos a poder tener, efectivamente, una mirada del sector con una perspectiva de mediano y largo plazo de estabilidad y de desarrollo potencial.

En tercer lugar, quiero destacar los temas de sustentabilidad ambiental. Esto ha estado muy de moda en nuestro país desde hace unas semanas. Creo que esta es una discusión inevitable en un país que se desarrolla. Siempre habrá una tensión entre la expansión de los sistemas productivos y el cuidado del medioambiente; es una tensión que no tiene una solución fácil, pero creo que es necesaria para un país como Chile, donde hay muchos ecosistemas muy frágiles. Basta pensar en lo que tenemos en el Norte Chico o en la Patagonia, que son ecosistemas frágiles. Se requiere incentivar actividades productivas, sí; pero también se requiere ser muy riguroso respecto del impacto medioambiental de esas actividades productivas. Se requiere una institucionalidad ambiental capaz de responder a esos desafíos. Se requiere un sector privado con la conciencia social y ambiental necesaria para desarrollar sus actividades productivas considerando estas variables. Ese es el tipo de desafío que en materias de sustentabilidad enfrentaremos en el futuro, lo digo no solo para cuidar nuestro medio ambiente, lo digo para también garantizar el acceso a los mercados, porque en los próximos años, así como están los temas de inocuidad, de sanidad, estarán también otros, vinculados con el impacto de los procesos productivos sobre los recursos naturales. La huella de carbono, la huella de agua son hoy algo que ya se pregunta, y que en el futuro cercano probablemente se exigirá. En consecuencia, aquí también tenemos otro elemento del cual preocuparnos.

Lo último que quiero señalar es que hay otro factor que me parece indispensable, que en el caso del sector agropecuario o agroalimentario hemos, yo creo, manejado con relativo éxito, pero sobre el cual hay que persistir. En el sector agropecuario, probablemente más que en otros sectores de la economía, es necesario generar un conjunto de bienes públicos que no se pueden generar sin una coordinación, una articulación estrecha entre el sector público y el sector privado.

Hay algunos que son muy obvios, como el de la sanidad animal y vegetal. Si queremos eliminar la plaga de la polilla de la vid, por ejemplo, el sector público coloca recursos, ayuda a definir una estrategia, supervisa, pero si no tiene la participación y el compromiso del sector privado, cualquier esfuerzo que hagamos está destinado al fracaso. Entonces, sanidad es un tema obvio, tenemos ahora el episodio de la fiebre Q en el sur, bueno, si no lo trabajamos juntos con los ganaderos y los productores de la zona, va a ser muy difícil controlar ese susto con la fiebre Q. Pero esto que estoy comentando acerca de la sanidad, que es completamente obvio, vale para la promoción de nuestros productos en el exterior. Si no hay un trabajo público y privado coordinado, si cada uno anda por su cuenta, probablemente los impactos van a ser parciales o nulos, porque efectivamente aquí se trata de tener un esfuerzo conjunto en que aparezca un país detrás de una tarea de promoción de imagen.

En apertura comercial ocurre algo parecido. Si la política pública se limita a rebajar los aranceles y luego se olvida, es algo que tampoco tiene impacto concreto sobre el desarrollo productivo del sector. Una pre-condición para garantizar desarrollo de nuestro sector es un adecuado trabajo de coordinación público y privada. No quiere decir que hay que estar de acuerdo en todo, pero sí quiere decir

que en lo esencial hay que tener la disposición de caminar en la misma dirección.

Voy a referirme a una última cosa. Vamos a tener la posibilidad de ser, no sé si una potencia agroalimentaria, ese es un gran eslogan, pero sí un país que tiene muy bien aprovechados sus recursos para garantizar los alimentos, el desarrollo de sus ciudadanos y también de garantizar alimentos para el mundo. Por eso también entre los desafíos del próximo tiempo está la agregación de valor. Este es un tema que probablemente sea materia de preocupación de ustedes aquí en la universidad. Qué quiere decir agregarle valor hoy a la producción. Básicamente quiere decir agregarle inteligencia, innovación. Si esa pregunta nos las formulábamos hace 10 -15 o 20 años alguien hubiera dicho, no, de lo que se trata aquí es de procesar, industrializar, ojalá meter las cosas en una lata y exportarlas. En el caso del sector agropecuario, eso definitivamente no es así, salvo algunas excepciones obvias, como en granos o lácteos. Pero hablemos de la agricultura, de la fruticultura: cosechar una cereza en Curicó durante la próxima semana y un mes después tenerla en el mercado chino como si se hubiera cosechado en el día anterior tiene una agregación de valor enorme. Eso es algo que hay que seguir trabajando, pero hay que ponerle un segundo piso. La semana pasada tuvimos la oportunidad de inaugurar un programa que busca la identificación de factores funcionales específicos en los alimentos; pongo un ejemplo, el tomate. El tomate tiene entre sus componentes el caroteno. El caroteno es uno de los mejores antioxidantes que hay en el mundo. Bueno el desafío es cómo conseguimos, primero, tener tomates con más caroteno y, en segundo lugar, cómo aislar de ese producto el caroteno y transformarlo en algo de fácil acceso para los consumidores que le agregue valor a lo que estamos haciendo. Ese creo que también es un desafío indispensable si queremos

pasar de 15 mil millones de dólares al año a 30 mil, porque, así como hoy tenemos 320 mil hectáreas de frutales y 120 mil hectáreas viníferas, no vamos a pasar a tener el doble ni de frutales ni de viníferas, ¿cómo entonces pasaremos de 15 mil a 30 mil millones de dólares al año? Agregándole valor, inteligencia a toda la cadena. Y ahí yo creo que, felizmente, muchos de los estudiantes que están aquí van a tener la posibilidad de hacer su aporte en los años que vienen.

Quiero quedar hasta aquí, rectora. Simplemente agradecerles por el hecho de haber estado aquí hoy y reiterar que, al menos desde mi punto de vista, el futuro del sector agropecuario tiene enormes perspectivas, que seguramente será uno de los pilares para el desarrollo de Chile; que para muchas regiones de Chile la posibilidad de calidad de vida y de ingresos de su gente dependen de un adecuado crecimiento del sector agropecuario y de si hacemos bien las cosas entre el mundo académico, en el sector privado y en el público.

Con esto termino y les doy nuevamente las gracias por haber estado hoy aquí. Muchas gracias.

HACIA UNA PROSPECTIVA LATINOAMERICANA: UN ABORDAJE DESDE LO AGRÍCOLA Y LO ALIMENTARIO¹

*Towards a Latin American prospective:
an approach from agricultural
and food industries*

autores

Tatiana Lena Aguilar Torrico ²

Silvina Papagno ³

Roberto Mariano ⁴

Javier Vitale ⁵

Paola Aceituno O. ⁶

RESUMEN

El presente ensayo es el resultado de los diálogos y lecturas desde las realidades de tres países de Latinoamérica (Argentina, Bolivia y Chile), en el marco del Componente “Prospectiva Agrícola y Alimentaria” de la Red Temática: “Creación y consolidación de la Confederación Latinoamericana y Caribeña de Redes de Prospectiva” (Programa CYTED).⁷ El primer reto de este trabajo en conjunto es visibilizar la prospectiva aplicada al campo estratégico agrícola y alimentario en países con heterogeneidades estructurales; y el segundo es reimpulsar y contribuir en la construcción de la prospectiva latinoamericana con identidad propia de la región. Por lo tanto, el desafío central es abordar como interrogante ¿cuál es el rol que ha tenido y debe tener Latinoamérica en la prospectiva? y ¿qué aporte específico puede brindar? El ensayo es de carácter preliminar e introductorio, con el fin de posicionar el abordaje prospectivo a la problemática agrícola y alimentaria en la región. La discusión está abierta, con el objetivo de orientar las decisiones que han de tomarse en el presente y movilizar acciones conjuntas para construir el futuro deseado.

PALABRAS CLAVE: futuro, prospectiva agroalimentaria, programa CYTED.

ABSTRACT

This paper is the result of the discussions and readings regarding the realities of three Latin American countries (Argentina, Bolivia, and Chile), within the framework of the Component “Agri-food Prospective” from the thematic network “*Creación y consolidación de la Confederación Latinoamericana y Caribeña de Redes de Prospectiva*” (Creation and consolidation of the Latin-American and Caribbean Confederation Prospective Network - CYTED Program). The first challenge of this joint work is to make visible the prospective applied to the strategic field of agri-food in countries with structural heterogeneities; and the second challenge is to boost and contribute to the construction of the Latin-American prospective, with its own regional identity. Therefore, the challenge is to address the question: What is the role that Latin-America has had and will have in the prospective? And, what specific contributions can it offer? This paper is preliminary and introductory in order to place the prospective approach to the agricultural and food issues in the region. The discussion is open, with the aim of guiding the decisions that have to be made in the present and mobilizing joint actions to build up the expected future.

KEY WORDS: future, prospective, agri-food industry, CYTED program.

1.- Este trabajo ha sido realizado en el marco del Componente “Prospectiva Agrícola y Alimentaria” de la Red Temática: “Creación y consolidación de la Confederación Latinoamericana y Caribeña de Redes de Prospectiva” (Programa CYTED) a la que pertenecen todos los autores.

2.- Doctora en Economía Social y Magíster en Desarrollo Humano del CIDES-UMSA, Bolivia. Consultora independiente. Correo electrónico: tatiana.aguilar.torrico@gmail.com

3.- Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Diplomada en desarrollo local, territorial y economía social y en Control y Gestión de Políticas Públicas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Investigadora del Instituto de Prospectiva y Políticas Públicas, INTA (Argentina). Correo electrónico: papagno.silvina@inta.gov.ar

4.- Licenciado en Administración de Negocios Agropecuarios, docente e investigador de la Facultad de Agronomía, Universidad Nacional de La Pampa, Argentina. Correo electrónico: rcmariano@agro.unlpam.edu.ar

5.- Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública por la Universidad Nacional de Cuyo. Estudios de posgrado en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina (FLACSO). Investigador, INTA Centro Regional Mendoza - San Juan, Co-Director, UNCUYO Centro de Estudios Prospectivos, Coordinador, PNDyTS Módulo de Observatorios Territoriales y Sistemas de Información, Coordinador Técnico, Proyecto CYTED “Confederación Latinoamericana y Caribeña de Redes de Prospectiva” y Miembro del Comité Ejecutivo, Federación Mundial de Estudios de Futuro (WFSF). Correo electrónico: vitale.javier@inta.gov.ar

6.- Magíster en Ciencia Política, doctorando en Ciencias de la Administración USACH, académica de la Universidad Tecnológica Metropolitana de Chile. Correo electrónico: paola.aceituno@utem.cl

7.- Creación y consolidación de la Confederación Latinoamericana y Caribeña de Redes de Prospectiva (Programa CYTED). Web: http://www.cyt.ed.org/?q=es/detalle_proyecto&un=929

INTRODUCCIÓN

El futuro es un constructo social condicionado por modelos mentales, ideologías, paradigmas, y de cómo el ser humano organiza la información y el conocimiento para la construcción social de esos futuros y, a partir de ello, lograr aproximaciones para delinear acciones estratégicas para materializarlo. Es, por lo tanto, esperable pensarlo no como una realidad única y verdadera, sino como posible y múltiple, a partir de analizar hechos o acontecimientos pasados y presentes para construir esas imágenes de futuros.

En este sentido, el futuro, en el contexto actual, es caracterizado por ser volátil, incierto, cambiante y ambiguo, cada vez más es una preocupación profunda del ser humano, al constituir parte esencial de un anhelo intrínseco del hombre (Vitale, 2016). Las interpretaciones acerca del futuro le otorgan significado a las interpretaciones del presente y del pasado: esa es la esencia de la prospectiva. La ambigüedad afecta a la capacidad de operar y requiere de un pensamiento prospectivo-estratégico para identificar el impacto de los cambios en el tiempo y en tratar de reconocer futuros alternativos (Balestri y Ferro Moreno, 2015). La misma raíz latina de la palabra futuro significa “algo que no es aún y no está en ninguna parte”. El futuro es una categoría mental, una dimensión en la que la imaginación puede construir alternativas posibles frente a intereses antagónicos de actores o sujetos sociales, o la diversidad de las representaciones o interpretaciones del presente que, en este caso, se encuentran implicados en lo agrícola y alimentario.

En este contexto, existen dos percepciones acerca de futuro. Por un lado, una concepción unidireccional que se profundizó en la Edad Media, con la introducción de los números arábigos, el descubrimiento y masificación posterior del reloj y la

expansión de una visión occidental basada en el segundo (Aceituno, 2017). Lo anterior, con el apoyo de las ciencias matemáticas y la estadística en los tiempos modernos, según la cual el futuro puede ser organizado mediante la aplicación de modelos econométricos de proyección, utilizando series temporales de referencia y ofreciendo una visión probable del futuro (único y verdadero). El desarrollo de esos modelos se realiza a partir de supuestos que, generalmente, suponen una simplificación de la realidad para poder representarla (Balestri y Ferro Moreno, 2015). Esta concepción lineal plantea que el futuro puede ser definido sobre la base de la interpretación de tendencias, asumiendo que todos los procesos sociales, tecnológicos, económicos, ambientales, políticos y culturales permanecen constantes en el tiempo. Correspondiendo a la globalización del pensamiento, como parte del sistema económico operante.

Por otro lado, una percepción cíclica del tiempo que se basa en los períodos o repeticiones asociadas a los cambios de la naturaleza, donde la muerte y el renacer se entienden como parte de la existencia y, por ende, era común en los relatos de las civilizaciones antiguas donde prevalecía la eterna fase de repetición de la vida, primando la idea de que el hombre era partícipe del cosmos y de sus eternos ritmos de generación (Redondi, 2010), o sea una visión más oriental y con una estrecha relación con los pueblos antiguos y arcaicos, donde el tiempo se media por períodos cosmológicos y kinésicos (Aceituno, 2017). Y que aún permanece vigente en comunidades rurales, indígenas y originarias que coexisten en el entramado de sociedades de países como Bolivia y Perú, por citar los más próximos.

Sabemos que es la visión occidental y cartesiana la que ha primado en el mundo, y sobre la cual han surgido diferentes formas de abordarlo. Sabemos, también, que es en la década de 1950 del siglo pa-

sado cuando surgen dos corrientes para estudiar el futuro, la francesa y la estadounidense. Pero debemos reconocer que, en ninguna de ellas, el pensamiento de Latinoamérica está presente; o sea, el aporte de una prospectiva desde el sur, con identidad propia en función de la cosmovisión y epistemología regional, está ausente y hasta el momento resulta clave resolverla para su integración y la construcción de una propuesta de prospectiva latinoamericana. En resumen, en nuestra región la prospectiva se ha reducido a la mera aplicación de métodos y técnicas europeas y/o anglosajonas, descontextualizada de la realidad latinoamericana.

La mirada sobre el futuro en la región puede rastrearse, a partir de los años '70 del siglo pasado, a través de la aparición de diversos centros de pensamiento que desarrollaron estudios globales, a partir de la reflexión sobre los modelos de desarrollo y los proyectos nacionales. Principalmente en Bolivia, entre los '80 y '90 en un primer momento de la aplicación de estudios prospectivos impulsados por los organismos de cooperación internacional, el Fondo Monetario Internacional, actores y cuadros políticos formados en modelos principalmente de la escuela norteamericana. En Chile podemos mencionar que, ya a fines de los '70 y de la mano de la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), se desarrollaron estudios globales y de largo plazo. Esta oficina, que dependía de la presidencia, posteriormente se convirtió en el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), desde donde se realizaron varios estudios y publicaciones. Pero debemos destacar que la organización FUNTURO, que fue financiada por el PNUD, como los primeros en elaborar en Chile un estudio sistemático prospectivo, utilizando la técnica Delphi a fines de los '80 e, incluso, organizaron el primer congreso latinoamericano de futuristas, en Santiago en 1989 (Aceituno 2015). Pero la mayoría de los estudios prospectivos en lo agrícola y alimentario, no se

elaboraron sino hasta inicios del 2000 y de manera muy aislada como, por ejemplo, los estudios: "Fruticultura chilena al 2030. Principales desafíos tecnológicos para mejorar su competitividad" (2015) y "Chile Agroalimentario Forestal y Rural 2030. Chile visión 2030. Una visión de la innovación Agraria en Chile hacia el 2030" (2011), entre otros, de la Fundación para la innovación Agraria (FIA).

A otros exponentes de estas corrientes los encontramos en el Centro de Estudios del Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela (Alfredo Calcagno, Oscar Varsavsky, Lourdes Yero) y el Proyecto FORMEPLAN (Carlos Matus). En la Argentina, la Fundación Bariloche, a través del Modelo Mundial Latinoamericano (Amilcar Herrera, Enrique Oteiza, Gilberto Gallopin, Hugo Scolnik, Graciela Chichilnisky, Jorge Hardoy, Diana Mosovich, Gilda de Romero Brest, Carlos Suárez y Luis Talavera), que produjo un modelo matemático de simulación global y tuvo impacto en muchos círculos por sus innovaciones conceptuales y metodológicas, y por su mensaje de esperanza (Fasciolo, 2010). De esta forma, se pusieron en cuestión la discusión Norte-Sur, los modelos de desarrollo, intentando una marca propia para la prospectiva Latinoamérica. Actualmente el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA-Argentina) cuenta con una importante trayectoria en el desarrollo e implementación de estudios de prospectiva en el sistema agroalimentario y agroindustrial argentino. En el año 2006 incorporó la mirada prospectiva para el accionar institucional y entre sus trabajos se encuentran "Prospectiva y Estrategia: el caso del Plan Estratégico Vitivinícola 2020 (PEVI)" (2011), "Prospectiva del Desarrollo Nacional. Las fuerzas que impulsan los futuros de la Argentina" (2012), "Escenarios del Sistema Agroalimentario Argentino al 2030" (2012), "Un nudo en el foco. Vigilancia prospectiva del Sistema Agroalimentario Argentino 2015", "Trayectoria y prospectiva

de la agroindustria alimentaria argentina: Agenda estratégica de innovación” (2014), “Desarrollo de las exigencias sobre calidad e inocuidad de alimentos en el mundo al 2025” (2015), “Guía de prospectiva para el ordenamiento territorial rural de la Argentina a nivel municipal” (2016), “Escenarios sobre exigencias de calidad e inocuidad en el sector productor de materias primas y alimentos elaborados en Argentina al 2030” (2017), “El sistema agroalimentario del Área Metropolitana de Buenos Aires al 2030-2050. Ejercicio exploratorio de prospectiva territorial” (2017), “La producción y gestión del conocimiento científico y tecnológico en el CNIA: Una experiencia prospectiva” (2017), entre otros.

Frente a estas iniciativas es válido preguntarnos ¿cuál es el rol que ha tenido y debe tener Latinoamérica en la prospectiva?, y ¿qué aporte específico puede brindar? Nuestro objetivo es, por lo tanto, esbozar algunas respuestas a estas dos interrogantes y dejar, por cierto, un campo abierto a la discusión y al abordaje.

I. PROSPECTIVA AGRÍCOLA Y ALIMENTARIA

Reflexionar, debatir y construir el futuro no es una práctica sencilla, sobre todo a la hora de la toma de decisiones a nivel estratégico, donde a través del tiempo se ha requerido el uso de múltiples métodos y técnicas. Las decisiones estratégicas son aquellas significativas y de relevancia que repercuten en todo el sistema y alteran el vínculo con el entorno (Balestri y Ferro Moreno, 2015). En este sentido, se destaca el rol gravitante que ha tomado la prospectiva y su contribución en la anticipación de los futuros y las políticas públicas; no solo para obtener visiones nacionales de largo plazo, sino también para la identificación de las

posibilidades y oportunidades de desarrollo en el ámbito sectorial, territorial, organizacional, entre otros (CEPLAN, 2015).

Pero como se señaló en un inicio, cuál es o debiera ser el aporte a una prospectiva latinoamericana, ¿es la aplicación de una prospectiva para el cambio estructural, como plantea el ILPES-CEPAL? o debiéramos conjugarla con la renovación metodológica, a partir del desarrollo de nuevos métodos y técnicas que consideren la diversidad de saberes y experiencias que habitan en la región.

Latinoamérica tiene un gran desafío en el campo agrícola y alimentario, unos países más que otros. En 2016 Brasil y Argentina fueron los primeros exportadores agropecuarios mundiales en términos netos (CEPAL, 2018); ambas naciones esperan convertirse en supermercados del mundo a partir del agregado de valor a los commodities y se encuentran reflexionando sobre cuestiones tales como la productividad agrícola y la innovación en procesos, productos, organizacional y de comercialización, el cumplimiento de todos estos aspectos bajo criterios de sostenibilidad económica, social y ambiental (Vitale, 2017). Mientras que otros países de la región, simultáneamente, están preocupados por el aumento de la competencia por los recursos naturales, los cambios estructurales y el empleo, las migraciones y feminización de la agricultura, la vulnerabilidad ante los fenómenos naturales, debilidades resilientes y los cambios en los sistemas alimentarios, las pérdidas y desperdicios de alimentos y la gobernanza para la seguridad alimentaria y la nutrición.

El crecimiento demográfico, la tasa de urbanización y el envejecimiento poblacional, el cambio climático (en particular la desertificación y el estrés hídrico), la gestión, acceso y uso de los recursos naturales y bienes comunes afectan a la producción de ali-

mentos; así como las tecnologías de frontera como la inteligencia artificial, la big data, la robótica y la convergencia tecnológica (Nano-Bio-TIC), procurando una revolución científico-tecnológica a nivel mundial, con impactos inesperados en el campo agrícola y alimentario. Estos procesos de transformación están poniendo en jaque al sistema alimentario mundial, dado que no garantizan la seguridad alimentaria y la nutrición de las personas de forma tal que se ponga en riesgo las bases económicas, sociales y ambientales de las generaciones futuras.

El rol del Cono Sur como reserva agroalimentaria, sostenido por el imaginario popular y problematizado por el Programa Cooperativo Para el Desarrollo Tecnológico Agroalimentario y Agroindustrial del Cono Sur (PROCISUR, 2010), interpela sobre cuál será el futuro de la producción, la comercialización y el consumo de alimentos en la región a partir del diseño de “Posibles escenarios para la investigación, la innovación y el desarrollo en los países de Cono Sur”. Desde esta perspectiva, cuestiones como la seguridad alimentaria, la diversificación productiva, el agregado de valor, el desarrollo territorial, la sostenibilidad ambiental, la competitividad de las cadenas de valor, la soberanía alimentaria y la evolución de la agricultura familiar, se presentan como dimensiones críticas a la hora de pensar y construir un sistema alimentario sostenible para Latinoamérica.

A este contexto debemos contraponer las transformaciones profundas de los paradigmas tecnológicos y de mercados. Una reflexión de esta naturaleza es esencial, porque contribuye a iluminar los caminos que conviene recorrer para el pleno despliegue del potencial del sistema alimentario en el marco del desarrollo nacional y regional, fuera del cual es imposible concebir el futuro agrícola y alimentario (Patrouilleau et al., 2012).

El futuro de este campo depende de múltiples factores y procesos. El grado de complejidad que puede alcanzar el conjunto de las interacciones entre factores, actores involucrados, la dependencia del sistema de opciones humanas que todavía no se han producido y las nuevas demandas que presionan el sector agrícola, son los pilares fundamentales que justifican la necesidad de incluir en los procesos decisionales, los estudios de prospectiva. Construir escenarios regionales con los cuales podamos anticipar y actuar es una vía convocante para introducir la dimensión de futuro en el campo temático seleccionado.

Por lo tanto, en el ámbito agrícola y alimentario, la introducción en los procesos decisionales de estudios de prospectiva, representa una contribución, a la hora, no solo de identificar tendencias de mercado y de consumo que se vislumbran a nivel global, sino, antes bien, poder pensar de forma colaborativa, reconociendo las diversidades culturales de cada país de la región, y superando tendencias dominantes entre los diversos actores, cuáles pueden ser aquellos acontecimientos disruptivos que permitan configurar distintos escenarios y la forma de anticiparse a ellos a partir del establecimiento de una agenda de política pública.

En el contexto de la esfera productiva actual, la revolución tecnológica de las TIC, de la biotecnología y de los cambios en los procesos productivos modificó la escala de producción y se ha tornado prácticamente factible un “esquema de producción a-factorial” en el que la explotación puede darse en forma deslocalizada (Patrouilleau et al., 2012).

En este contexto la planificación es una función básica de los Estados, dado que trasciende la visión cortoplacista de los tiempos de gobiernos, articula una visión temporal y espacial de la intervención de los Estados, permite diseñar una hoja de ruta para construir un futuro deseado y optimizar el uso de los recursos públicos en función del cumplimiento de metas de largo y mediano plazo.

II. HACIA UNA CONSIDERACIÓN PRELIMINAR

La construcción de escenarios permite ampliar y profundizar la mirada frente a procesos de transformación o cambios ante los cuales no existen respuestas sencillas por la complejidad de lo agrícola y alimentario, desde la perspectiva planteada. Por ello, la construcción de estas visiones debe, entre otras cosas, tener un pie en el presente y sustentada en conocimientos del pasado, pero también de las tendencias dominantes, emergentes, hechos portadores de futuro, señales débiles y rupturas que se avecinan, así como el anhelo de lo deseado. Lo cual permite tomar decisiones estratégicas en el presente que delinear una hoja de ruta lo suficientemente consistente y sólida y, a la vez, flexible o adaptativa a los cambios del entorno relevante.

Actualmente la región ha tomado conocimientos y saberes que se han introducido con mayor o menor fuerza en distintos países de Latinoamérica, pero aún no contamos con diseños metodológicos propios que sean aplicables y pertinentes a las realidades y contextos propios. Lo anterior no significa un menosprecio a esos saberes, pero debemos reconocer la clara necesidad de buscar propuestas conceptuales, metodológicas y operativas que permitan, en el mediano plazo, la consolidación de una prospectiva latinoamericana acorde con su realidad y en la coyuntura global.

Es trascendental, por lo tanto, que el campo agrícola y alimentario no solo mire a largo y mediano plazo, basándose principalmente en modelos econométricos, sino que se permita reflexionar, debatir y construir escenarios y modelos deseados desde perspectivas cualitativas con la participación de los sujetos sociales, procurando desarrollar una prospectiva con identidad latinoamericana,

movilizadora y motivadora de la construcción colectiva de los futuros, con respuestas integrales a problemáticas reales.

Se reconoce, por ejemplo, que en Latinoamérica existen tecnologías y prácticas ancestrales vinculadas con la producción de alimentos, tales como la infraestructura de riego que aún se utiliza en pueblos quechuas y aymaras, la organización del tiempo según los ciclos biológicos del cultivo, la rotación de los cultivos como parte de la preservación del suelo, pero en la actualidad ante los niveles de demanda y de producción requerida, la rotación de cultivos ha dado paso a monocultivos e introducción de especies exógenas, provocando entre otras cosas el surgimiento de nuevas plagas y enfermedades. Situación que demanda respuestas concertadas, mediante la combinación de las tecnologías, sin que esto acarree destrucción cultural.

Para hacer prospectiva en Latinoamérica heredamos los enfoques y escuelas anglosajonas y europeas, en particular la tradición francesa, ambas hacen hincapié en focalizar el trabajo sobre la base de los conocimientos de los “expertos”. Valdría decir, en el caso agrícola y alimentario, en los referentes científicos, académicos, servidores públicos, empresarios, agricultores, industriales, consumidores, entre otros. Sin embargo, entre países de la región, como Bolivia, son personas de origen indígena quienes realizan los procesos primarios agrícolas, estos “expertos” tienen diferentes perspectivas, miradas y concepciones sobre la producción y se encuentran en el eslabón principal de la cadena productiva, cuentan con características culturales, antropológicas y espirituales distintas y sus prácticas se reflejan en la forma de cultivo, el manejo, el procesamiento y en algunos casos, hasta de comercialización.

De dichas reflexiones surge la necesidad de vincular las formas de “hacer” y “producir” con la forma de “pensar” la producción agrícola y alimentaria en estos contextos, su intercambio o comercialización, así como también su consumo. Lo anterior lleva a considerar como parte fundamental la multiculturalidad existente entre esos actores de la producción agrícola y de alimentos, y de las diversas regiones con características agroclimáticas favorables para la producción de especies únicas, en riesgo de extinción o situación endémica.

Para poder lograr una prospectiva latinoamericana en el campo agrícola y alimentario al servicio de la acción, creemos que se requiere comprender en profundidad el pasado, evaluar tendencias, construir escenarios alternativos e incidir en el propio futuro desde el presente, sin dejar de lado las diversas realidades y perspectivas que cada país presenta. Esta misma necesidad debiera también estar orientada a la estructuración de fundamentos teóricos y conceptuales a partir de la praxis y la construcción de escenarios y modelos deseados, más allá de la discusión de porcentajes o niveles de producción esperada. El desafío está abierto.

BIBLIOGRAFÍA

ACEITUNO, P. (2017). *Prospectiva: Bases y Práctica Fundamental para la Toma de Decisiones*. Santiago de Chile: Ediciones UTEM.

ACEITUNO, P. (Coordinadora) (2015). *Prospectiva Estratégica. Historia, Desarrollo y Experiencias en América del Sur. Los casos de Chile, Argentina, Brasil, Perú y Colombia*. Santiago de Chile: Ediciones UTEM.

BALESTRI, L. y FERRO MORENO, S. (2015). *Estrategia, Política y Complejidad*. Santa Rosa, La Pampa, Argentina: Editorial de la Universidad Nacional de La Pampa.

CEPAL (2018). Claves de la CEPAL para el desarrollo. Perspectivas del Comercio Internacional. N° 2, marzo. Organización de Naciones Unidas (ONU).

CEPLAN (2015). América Latina imaginando el futuro hoy: Los desafíos del pensamiento a largo plazo para el desarrollo. Apuntes para la Discusión. N° 1. CEPLAN, Perú.

FASCIOLO, G., BUCCHERI, M., GUDIÑO, M., MEDALLA ARAYA, A., PAPÚ, O. y VITALE, J. (2010). *Futuro ambiental de Mendoza: escenarios*. Mendoza, Argentina: EDIUNC.

PATROUILLEAU, R.D., SAAVEDRA, M. GAUNA, D. y PATROUILLEAU, M. (2012). *Escenarios del Sistema Agroalimentario al 2030*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones INTA.

PROCISUR, IICA (2010). Foro PROCISUR de prospección. Ejercicio de construcción de escenarios Rol del Cono Sur como reserva alimentaria del mundo: posibles escenarios para la investigación, la innovación y el desarrollo, Uruguay. Disponible en: <http://www.procisur.org.uy/adjuntos/173692.pdf> (consultado en fecha 11/04/2018).

REDONDI, P. (2010). *Historias del Tiempo*. Madrid, España: Editorial Gredos.

VITALE, J. (2017). Prospectiva estratégica, enfoques para construir el futuro deseado. En *Revista Campo Andino & Agroindustria*. Año IX (N° 42. Noviembre – Diciembre). Mendoza, Argentina.

VITALE, J., PASCALE MEDINA, C., BARRIENTOS, M. J. y PAPANO, S. (2016). *Guía de prospectiva para el ordenamiento territorial rural de la Argentina a nivel municipal*. Buenos Aires, Argentina.

COMENTARIO DE LIBRO**CHILE Y DARWIN: LA RESPUESTA
AL EVOLUCIONISMO DESDE 1869**

POR GUILLERMO LATORRE Y ZENOBIO SALDIVIA M.
CHILE, RIL EDITORES, 2014, 140 PP. ISBN: 9789560101020

*CHILE AND DARWIN: THE ANSWER
TO EVOLUTIONISM SINCE 1869.*

autor
Patricio Leyton Alvarado
hpleyton@uc.cl

Los profesores Guillermo Latorre y Zenobio Saldivia M. nos presentan una obra actualizada sobre el problema histórico de la recepción de las ideas evolucionistas de Charles Darwin en Chile. Esta publicación, que se inserta en la historia de la ciencia y en la historia de las ideas, viene a ser una revisión necesaria, ya que el anterior trabajo que abarca esta misma temática fue editado en 1982 bajo el título de *Orígenes del darwinismo en Chile* y fue escrito por Bernardo Márquez Bretón; por lo que la vuelta a esta interrogante, más de treinta años después, es algo que se torna trascendente, dado el impacto que tuvieron los planteamientos del naturalista británico a nivel internacional. En este sentido, estos autores retoman la cuestión del evolucionismo darwiniano pero desde una perspectiva moderna, que incluye estudios recientes en su bibliografía, tanto de especialistas a nivel local como extranjero.

En términos metodológicos, los académicos proceden a través de “un modelo simple de tesis y antítesis”, con el objetivo de analizar “cómo esos estamentos respondieron con cautela, aceptación, rechazo o transformación” (pág. 9). El grupo social abordado es preponderantemente la comunidad científica nacional, conformada por sabios extranjeros avecindados en el país y por los propios científicos locales. Además, los autores incluyen a intelectuales sin formación en disciplinas que tratan sobre la naturaleza, pero que escribieron acerca de estas temáticas, los cuales son definidos bajo la categoría de “polígrafos”; esto significa que realizan un enfoque social inclusivo, no solo centrado en los científicos (lo que sería lo más obvio), sino que también incorporan a otros actores dentro de los debates y controversias referentes a la Teoría de la Evolución de Darwin. Esto es otro aspecto novedoso del texto.

En cuanto a su estructura, el libro está dividido en dos partes, con dos capítulos en cada sección, lo que suma un total de cuatro apartados. La primera parte lleva por título: “La respuesta científica desde 1869”; la cual, a su vez, está subdividida en los capítulos 1 y 2 que llevan por denominación: “Charles Darwin: El hombre, el viajero y el nuevo paradigma” y “Las reacciones de la comunidad científica”, respectivamente. La segunda sección está compuesta por los capítulos 3 y 4: “La respuesta católica” y “La respuesta católica en Chile”, respectivamente.

En el primer capítulo se aborda la biografía de Charles Darwin, centrada principalmente en el viaje del naturalista británico en su paso por Chile, que los autores han denominado “Darwin antes de ser Darwin”; en otras palabras, los catedráticos Latorre y Saldivia analizan la figura del científico inglés en su juventud una vez que aborda la fragata *Beagle*, al mando del capitán Robert Fitz-Roy. Los académicos estudian los primeros años de formación, el viaje alrededor del mundo (especialmente en su travesía por Chile), las exploraciones y observaciones que hizo en el país y su consolidación como científico al publicar su obra *Sobre el Origen de las Especies*. Y, junto con esto, la creación de un nuevo paradigma.

En tanto, en el segundo capítulo se indaga sobre la respuesta de la comunidad científica nacional ante las ideas evolutivas contenidas en *Sobre el Origen de las Especies*; distinguiendo los autores tres actitudes que los científicos chilenos y los extranjeros asentados en el país tuvieron frente a la teoría darwiniana, denominándolos: los detractores, los cautelosos y los seguidores.

Los “detractores” fueron aquellos que se opusieron o demostraron algún grado de resquemor frente a los planteamientos del naturalista británico, entre los cuales estaban: Rodolfo Philippi, Daniel Barros

Grez, J. Vicente Bustillos y Juan José Brunner. Por su parte los “cautelosos” mostraron una actitud neutral o de indiferencia, dentro de los cuales los autores incluyen a Roberto Maldonado, Alejandro Bertrand y Enrique Concha i Toro. Mientras que los “seguidores” fueron abiertamente partidarios de Darwin, difundiendo sus hipótesis en los medios académicos y escritos; entre estos figuraron: Pedro Candia Salgado, Luis Arrieta Cañas, Alberto Liptay, Federico Johow, Juan Noé, Carlos Silva Figueroa, Otto Bürger, José Pinochet Le Brun y Philippe Germain. De acuerdo con los autores existiría una cuarta posición frente a los planteamientos transformistas, en la que estarían involucrados los “polígrafos”, quienes siendo intelectuales con formación humanista fueron partidarios de la ciencia en Chile. Y en esta categoría se incluiría a José Victorino Lasterria, Diego Barros Arana y Valentín Letelier, los cuales fueron abiertamente partidarios de la Evolución de las Especies.

El capítulo tercero aborda la respuesta católica al evolucionismo darwinista, tanto en Roma como en el mundo ibérico. Para el caso de la Iglesia Católica Romana, considerando principalmente a los miembros pertenecientes a distintas congregaciones adscritas a esta entidad, los autores analizan los planteamientos de los mismos en relación con las ideas del científico inglés. Según los autores, la actitud central de estos católicos, independientemente de la curia vaticana, fue intentar armonizar la Teoría de la Evolución con los postulados cristianos. No obstante, este intento no será bien visto por las altas cúpulas del Vaticano, prohibiendo algunos de los textos escritos por los partidarios de conciliar ambas doctrinas. En general, la postura de la Santa Sede fue de cautela, no habiendo una política definida ante la Teoría de la Evolución, pero de acuerdo con los autores, la Iglesia tuvo una postura hostil y crítica a esta hipótesis. En el mundo ibérico, por su cuenta, no

se registró una postura institucional de los religiosos católicos, existiendo solo algunos casos en que alguno de ellos se refirió al transformismo en términos críticos; empero estas menciones son a título personal, destacando por sobre todo el antagonismo hacia las proposiciones efectuadas en *Sobre el Origen de las Especies*.

La respuesta católica en Chile, por su parte, se analiza en extenso en el cuarto capítulo, la cual estuvo en la misma línea de las controversias suscitadas en Europa y América Latina. Hay que hacer hincapié, en todo caso, en que a fines del siglo XIX el Estado estaba decidido a separar las funciones que otrora asumía la Iglesia, tales como la inscripción de nacimientos y difuntos, el matrimonio y otras; lo anterior como parte del proceso de secularización de las instituciones del Estado, lo que acarrió una serie de polémicas entre los liberales partidarios de la tutela estatal de las instituciones civiles y los conservadores adeptos y defensores de las posturas clericales (Serrano, 2008). En este marco sociopolítico, por tanto, es donde acontecen las reacciones de la Iglesia chilena frente a las ideas evolucionistas de Darwin y en este plano dichas nociones son consideradas como parte del *corpus* teórico liberal y anticristiano por parte de los católicos militantes. Por lo que los defensores de la institucionalidad eclesiástica, para defenderse de los ataques de los grupos secularizadores, fundaron la *Revista Católica*, en la cual se deslizaron las primeras críticas a la Teoría de la Evolución, tal como lo enfatizan los autores. En esta revista escribieron sacerdotes y seglares defendiendo a la fe cristiana y contrariando a los postulados de las tesis del transformismo del científico inglés.

Mención aparte merecen las reacciones de Alfonso Gumucio y Julio Restat. El primero fue un abogado, mientras que el segundo fue un presbítero. Gumucio “redactó una laboriosa refutación del

evolucionismo, primero y casi primordialmente, en términos científicos, para concluir con una suma de argumentos filosóficos” (pág. 97). Restat, por su cuenta, es partidario del fijismo y niega cualquier tipo de cambio en las especies; consideraba que la tesis darwiniana era una teoría con descrédito científico.

Una de las pocas críticas que podemos hacerle al texto que analizamos radica en que los autores solo presentan una fecha de inicio de los debates sobre la Teoría de la Evolución y no hay un cierre temporal claro del mismo. Además, hay una mención breve y no sistemática del darwinismo social y la apropiación por los intelectuales chilenos acerca de este dilema en la época, debido a que el darwinismo social y las prácticas eugenésicas fueron un debate recurrente entre los académicos y estudiosos nacionales (Sánchez Delgado, 2014). Junto a esto, faltó la mirada ante de las ideas evolucionistas del científico chileno Carlos Porter, quien fue uno de los naturalistas más importantes hacia fines del siglo XIX e inicios del XX, como el mismo Saldivia lo ha dejado de manifiesto en otro de sus textos.

Lo anterior, por supuesto, no desmerece en absoluto el aporte de estos autores en relación con el tema pues, como ya hemos señalado, viene a cubrir un olvido de los estudiosos de la historia de las ideas en nuestro país. La fortaleza fundamental de la obra de los profesores Latorre y Saldivia, radica en el hecho de que la recepción de las ideas darwinistas ha sido un objeto histórico poco abordado por los estudiosos en Chile. Cabe señalar que la acogida de la Teoría de la Evolución en los contextos iberoamericanos ha motivado la investigación y publicación de varios artículos y libros sobre esta materia, quedando el caso chileno rezagado en relación con los países ibéricos y latinoamericanos. Este retraso es producto de la carencia de indagaciones sobre el tema, principalmente

desde la historiografía chilena tradicional y desde la historia de la ciencia en Chile; en consecuencia, el texto de estos autores viene a llenar el vacío que estamos comentando.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

SERRANO, S. (2008). *¿Qué hacer con Dios en la República?: política y secularización en Chile (1845-1885)*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.

SÁNCHEZ DELGADO, M. (2014). Eugenesia: Ciencia y Religión. Una aproximación al caso chileno. En *Revista de Historia Social y de las Mentalidades*, vol. 18, (N° 1), pp. 59-83.

Facultad de Administración y Economía UTEM

A través del Programa de Estudio de Políticas Públicas impartirá:

- Magíster en Gerencia Pública

Más información en:

pepp.blogutem.cl

politicaspUBLICAS@utem.cl

(56-2) 27877942

A través de la Escuela de Administración imparte las siguientes carreras:

- Ingeniería en Administración Agroindustrial

- Administración Pública

Más información en:

www.escadministracion.blogutem.cl

escuela.administracion@utem.cl

(56-2) 27877929



UTEM

UNIVERSIDAD
TECNOLÓGICA
METROPOLITANA

del Estado de Chile

