



Extracted from *Thinking Politics: Think Tanks and Political Parties in Latin America (Spanish)*

© International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2009.

**International IDEA, Strömsborg, 103 34 Stockholm, Sweden**  
**Phone +46-8-698 37 00, Fax: +46-8-20 24 22**  
**E-mail: [info@idea.int](mailto:info@idea.int) Web: [www.idea.int](http://www.idea.int)**

los *think tanks* en las arenas de los partidos políticos: en esta parte las entrevistas se codificaron, segmentaron y procesaron de acuerdo con la ya mencionada aproximación de la Teoría Fundada. Así pudimos extraer algunas conclusiones relevantes sobre cómo los actores perciben el juego de los *think tanks* en los escenarios Ejecutivo, Legislativo y Electoral. El artículo finaliza con una breve discusión sobre el rol de los *think tanks* en Chile.

## I. El ciclo de vida de los *think tanks* en Chile

Es curioso constatar la escasez de investigaciones sobre el ciclo de vida de los *think tanks* en Chile. Aunque muchos de ellos llevan más de treinta años en el escenario público, no ha existido una sistematización consistente respecto de su evolución. No obstante, a pesar de esta falta de teoría, aún es posible ordenar analíticamente la historia de estos centros relacionándola con lo que Coppedge (2001) llama “darwinismo político”. En efecto, al igual que los partidos compiten por recursos limitados como son los votos, los *think tanks* chilenos han sostenido una fuerte lucha por lograr influencia en las decisiones públicas y políticas. Así pues, la historia de este tipo de organizaciones ha estado marcada por surgimientos, adaptaciones y extinciones propios de los ciclos de selección natural que proponía Darwin.

Este ciclo de vida de los *think tanks* está directamente correlacionado con el entorno y las condiciones que han enfrentado. Por ejemplo, la restricción de las libertades civiles y políticas, además de la proscripción de los partidos políticos durante el régimen militar, provocó el surgimiento de una gran cantidad de organizaciones al amparo de la ayuda internacional. Luego, con la asunción de Patricio Aylwin en 1990 y la necesidad de su gobierno de contar con gente calificada, muchos de estos centros se debilitaron o desaparecieron de la escena, al mismo tiempo que comenzaron a nacer otros relacionados con personalidades cercanas al régimen militar. Asimismo, la consolidación democrática encuentra en la evolución de los *think tanks* etapas de surgimiento y adaptaciones relacionadas con nuevas tendencias políticas de corte más transversal. Es aquí donde surgen centros con visiones y estrategias distintas a las habituales, así como la reformulación de estrategias en algunas de las instituciones sobrevivientes. El cuadro 1 muestra los *think tanks* que se mantienen vigentes al día hoy, divididos por el período en que surgieron.

Cuadro 1  
Período de surgimiento de los *think tanks* en Chile

Régimen militar y transición (1973-1990)	Retorno de la democracia y proceso de consolidación (1990-2000)	Consolidación democrática (2000)
Corporación para Estudios Económicos de América Latina (CIEPLAN)	Libertad y Desarrollo (LYD)	Expansiva
Centro de Estudios para el Desarrollo (CED)	Instituto Libertad (IL)	ProyectAmérica
Centro de Estudios Públicos (CEP)	Chile 21	Instituto Igualdad
Corporación de Estudios Sociales y Educación (SUR)	Fundación Jaime Guzmán	Aire Libre
Instituto Chileno de Estudios Humanistas (ICHEH)	Justicia y Democracia	Fundación por la democracia
Centro Promoción Universitaria (CPU)	Tiempo 2000	Instituto Jorge Ahumada
Programa de Economía del Trabajo (PET)*	Fundación Futuro	Corporación de Investigaciones Sociales (CISO)
Programa Interdisciplinario de Investigación en Educación (PIIE)*	Avance	Fundación Democracia y Desarrollo
Fundación Eduardo Frei (FEF)		
Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (CERC)*		
Instituto de Ciencias Alejandro Lipschutz (ICAL)		
Grupo de Investigaciones Agrarias (GIA)*		

\*Instituciones agrupadas bajo el alero de la Academia de Humanismo Cristiano.  
Fuentes: Puryear 1994 y páginas web de los centros.

Aunque cada uno de estos centros tiene niveles de organización e influencia muy disímiles, todos ellos han desarrollado estrategias de sobrevivencia y adaptación que les han permitido mantenerse dentro de la discusión pública. Veamos en seguida cada una de estas etapas y el comportamiento al interior de los *think tanks*.

## 1. El origen de la especie: *think tanks* en el régimen militar

Sin duda, una causa originaria de la proliferación de centros de estudios en Chile es el quiebre democrático de 1973. La drástica restricción y clausura de espacios a la oposición, la expulsión de las universidades de la mayor parte de los académicos contrarios al régimen y la proscripción de los partidos, dio lugar para que los intelectuales chilenos comenzaran a crear entes paralelos a las instituciones autoritarias. Fue así como, con un fuerte apoyo internacional, nacieron los primeros centros de estudios de intelectuales y académicos opositores, centros que luego serían la base de la transición chilena<sup>4</sup> y la lucha por la democracia (Puryear 1994).

En efecto, la primera camada de *think tanks* propiamente chilenos surge unos años después del golpe militar. Su principal exponente es el Instituto Chileno de Estudios Humanísticos (ICHEH), que nace en 1974 al alero del cardenal Raúl Henríquez, el ex presidente de la república Eduardo Frei Montalva, el abogado Jaime Castillo Velasco, entre otros. Precisamente la principal misión de este organismo era ser “la voz de los intelectuales silenciados”<sup>5</sup>. Al año siguiente, el mismo cardenal impulsa la creación de la Academia de Humanismo Cristiano, institución que sirvió de refugio de un conjunto

de centros que poseían la *característica de unir la investigación, con implementación de programas de desarrollo y capacitación para los diferentes sectores sociales*.<sup>6</sup>

Hacia fines de los setenta comenzó a surgir un grupo de organizaciones muy comprometidas con el debate académico sobre temas políticos y de política pública. La Corporación para Estudios Económicos de América Latina (CIEPLAN), el Centro de Estudios Sociales y Económicos (VECTOR), el Centro para Estudios Sociales y Educación (SUR), el Centro de Estudios para el Desarrollo (CED) y el Centro Latinoamericano de Investigación en Política Económica (CLEPI) son lugares donde existía una masa crítica y funcional para proponer políticas alternativas a la dictadura (Altman, Piñeiro y Toro 2008). Es más, cada una de estas organizaciones estaba compuesta por personas con visiones políticas muy similares. Puryear señala al respecto: “Each tended to have a single, relative cohesive political viewpoint, reflecting the traditional tendency of Chilean institution to organize around political subcultures” (1994: 48).

Los *think tanks* fundados en esta época fueron agentes decisivos y legitimados con al menos cuatro roles clave:<sup>7</sup> (i) la generación de espacios de sobrevivencia física de los opositores; (ii) la lectura de los cambios —principalmente económicos— impuestos por el régimen y de la crisis de la democracia y el fracaso de la Unidad Popular (UP);<sup>8</sup> (iii) la generación de un espacio de encuentro y de diálogo de la izquierda y la Democracia Cristiana y de la oposición con el mundo más pregobierno; (iv) la conformación de ideas programáticas del futuro gobierno democrático.

Pero ¿cómo lograron desarrollar estos roles en un escenario tan adverso? Factores endógenos y exógenos pueden haber influido. El principal factor endógeno fue el proceso de liberalización y la necesidad del régimen de legitimar su actuación autoritaria, concediendo formas de participación democrática a raíz de las protestas sociales. Fue así como los centros nacientes pudieron organizarse y elaborar un plan estratégico que los ayudó a consolidarse. A pesar de la represión y la censura existentes, el incipiente proceso de liberalización ayudó a que estos *think tanks* fueran capaces de articular y producir material técnico que permitiera pavimentar el camino a la democracia.

El factor exógeno fue la ayuda internacional. Entre los años 1982 a 1990, el apoyo de organizaciones europeas y estadounidenses a los centros de oposición fue constante. Fundaciones alemanas, suecas, holandesas y americanas cooperaban con un único fin: el retorno de la democracia. Aquella fue una época de muchos recursos para las instituciones chilenas; fondos que ayudaron a la organización de seminarios, talleres, conferencias y encuentros para la conformación de una masa crítica de centros de pensamiento en el proceso de reconfiguración democrática (Puryear 1994).

El cuadro 2 sistematiza algunos de los aportes recibidos por los *think tanks* desde el extranjero.

Cuadro 2  
Organizaciones que aportaron a los *think tanks* durante el régimen militar

<i>Think tanks</i>	Organización que aporta
Corporación para Estudios Económicos de América Latina (CIEPLAN)	IDRC (Canadá), Fundación Ford (EE. UU.), National Endowment for Democracy - National Democratic Institute (NED-NDI) (EE. UU.)
Centro de Estudios para el Desarrollo (CED)	NED-NDI (EE. UU.), Fundación Rockefeller (EE. UU.)
Centro de Estudios Públicos (CEP)	Hans Seidel (Alemania), NED-NDI (EE. UU.)
Corporación de Estudios Sociales y Educación (SUR)	s/í
Instituto Chileno de Estudios Humanistas (ICHEH)	Fundación Konrad Adenauer (Alemania)
Centro Promoción Universitaria (CPU)	Fundación Konrad Adenauer (Alemania)
Programa de Economía del Trabajo (PET)	s/í
Programa Interdisciplinario de Investigación en Educación (PIIE)	Fundación Ford (EE. UU.)
Fundación Eduardo Frei (FEF)	Fundación Konrad Adenauer (Alemania)
Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (CERC)	Gobierno francés
Centro de Estudios Sociales y Económicos (VECTOR)	Fundación Friedrich Ebert

Fuente: Pinto-Duschinsky 1991 y entrevistas de los autores.

Las organizaciones alemanas fueron las más activas colaboradoras con los *think tanks* chilenos, en especial la Fundación Konrad Adenauer, que invirtió más de 20 millones de dólares en nuestro país. La Fundación Friedrich Ebert lo hizo en menor medida debido a que se preocupó más de financiar a organizaciones de trabajadores y otras ONG, al igual que las fundaciones suecas y holandesas como la Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA/SAREC) y Oxfam respectivamente. El National Democratic Institute (NDI) también tuvo preponderancia en el apoyo a los *think tanks* de oposición, particularmente en el aporte al Centro de Estudios para el Desarrollo (CED) con su programa “Concertación Política, Proyecto Nacional y Democracia”, actividad que se transforma en el principal punto de encuentro de líderes políticos (Puryear 1994). En total, la ayuda estadounidense alcanzó los 6,77 millones de dólares.

Finalmente, los *think tanks* juegan un papel clave en el triunfo de la democracia y la posterior asunción de Patricio Aylwin al gobierno. El 5 de octubre de 1988 se cumplió la prerrogativa de llamar a plebiscito. El candidato único era el general Pinochet y la población debía votar su permanencia por ocho años más o el establecimiento de elecciones libres y democráticas. Luego de una larga dilación en la entrega de los resultados, la opción *No* triunfó ampliamente sobre el *Sí*. Aquí es cuando culmina el período “épico” de estas instituciones. Es más, habiéndose cumplido uno de los principales objetivos por los que se originaron, las fuentes de financiamiento se redujeron considerablemente, y los intelectuales y políticos que los conformaban trasladaron su interés al manejo del gobierno. Era hora de poner a prueba la capacidad de sobrevivencia y adaptación.

## 2. Supervivencia, surgimiento y acomodación: la paradoja de un escenario adverso en democracia

Paradójicamente, el principal objetivo por el que habían nacido muchos de los *think tanks* de las décadas de 1970 y 1980, se les volvió en contra. La llegada de la democracia luego de diecisiete años provocó casi el inmediato decaimiento de la mayor parte de los centros surgidos durante el régimen militar.

Se pueden ensayar dos factores causales de este fenómeno. El primero es la fuerte caída de la ayuda internacional. Los fondos provenientes de las fundaciones extranjeras se redujeron bruscamente luego del éxito de la democracia. Una vez asumido el gobierno de Aylwin, todas las fichas de la comunidad internacional se concentraron en que este pudiera terminar con éxito su mandato. Un segundo factor fue la fuga a puestos de gobierno de personalidades identificadas con los *think tanks*. Eugenio Tironi señala al respecto: “Luego viene el gobierno de la concertación y viene el desbande; los centros se desintegran prácticamente todos. CIEPLAN es el caso más emblemático. Se desmantelan y no hay reemplazo”. Era lógico, toda vez que los *think tanks* habían trabajado para entregarle lineamientos a un futuro gobierno democrático. Tironi continúa: “El gobierno de Aylwin venía preformateado. Por una parte, porque tenía los cuadros que venían de estos centros; dos, tenía un cierto diagnóstico que venía de estos centros; y, tres, tenía una cierta idea de lo que había que hacer, que venía de estos centros”. En efecto, integrantes del CED como Edgardo Boeninger, de CIEPLAN como Alejandro Foxley y René Cortazar, de VECTOR como Ricardo Lagos, o del CLEPI como Carlos Ominami, asumen carteras ministeriales. Otros ingresan a puestos importantes en el gobierno: Eugenio Tironi (SUR) en la función de director de Comunicación de la Presidencia o José Pablo Arellano (CIEPLAN) como director de Presupuesto. Así, mientras los mejores cuadros iban al gobierno, los centros vivieron un proceso de debilitamiento extremo. Muchos de los otrora poderosos *think tanks* se transformaron en instituciones fantasmas. La necesidad de supervivencia los llevaba a intentar captar fondos del Estado a través de proyectos pequeños o consultorías. De *think tanks* se convirtieron en consultoras estatales, sin espíritu crítico ni capacidad de influencia en el debate. La selección natural hacía su trabajo.

Una institución que buscó quebrar con esta tendencia fue la corporación Tiempo 2000, cuyo padre intelectual fue el sociólogo Juan Enrique Vega. En un entorno en el que los *think tanks* no lograban sobrevivir, Tiempo 2000 nace con el objetivo de constituirse en “un elemento estabilizador de los nuevos desafíos” (Santiago Escobar, Tiempo 2000). Para ello, se armó sobre la base de dos pivotes técnicos fundamentales: el programa de asesoría legislativa y el programa de estudios prospectivos. Santiago Escobar, ex director de la Unidad de Análisis Prospectivo de Tiempo 2000, señala: “Tiempo 2000

ayudó a ordenar la política y a normalizar el acceso al poder político”. Esta tarea fue asumida con entusiasmo por muchos de los intelectuales del país. De hecho, todos los presidentes eran personas con un gran capital político. Escobar señala:

En la corporación Tiempo 2000, el primer presidente era Genaro Arriagada. Cuando Genaro pasó a ministro secretario general de la Presidencia y Edgardo Boeninger dejó de ser ministro secretario general de la Presidencia, pasó a ser presidente del directorio de la corporación Tiempo 2000. Cuando Edgardo pasó a ser senador designado y Villarzú dejó de ser ministro secretario general de la Presidencia, pasó Villarzu a la presidencia. (Santiago Escobar, Tiempo 2000)

Simultáneamente se comenzaba a vivir otro proceso. Gente cercana al modelo del régimen militar buscaba proteger su legado de desarrollo. Un grupo de intelectuales afines forman Libertad y Desarrollo (LYD). Cristián Larroulet, director ejecutivo de LYD, señala:

Libertad y Desarrollo surge bastante influido porque las personas que lo formamos eran personas participantes o comprometidas con el cambio en la estrategia de desarrollo de Chile y considerábamos que era importante que cuando volviera la democracia tuviéramos un centro intelectual potente que pudiera defender esas ideas y ampliarlas.

El Instituto Libertad (IL) también es creado casi al mismo tiempo del retorno democrático, aunque con un objetivo más práctico y coyuntural: asesorar a los nuevos parlamentarios de la bancada de Renovación Nacional en una función que hasta ese entonces les era desconocida, la formación legislativa. A diferencia de LYD, su carácter no implicaba metarrelatos ni compromisos hacia una u otra estrategia, sino simplemente ser una institución funcional y tecnicada para las necesidades legislativas de sus parlamentarios. Asimismo, ligada al partido conservador Unión Demócrata Independiente (UDI), nace en 1991 la Fundación Jaime Guzmán, nombrada así en honor al fundador del movimiento gremialista y senador de la república que fuera asesinado a tiros por miembros activos del Frente Patriótico Manuel Rodríguez el 1 de abril de 1991. Con la idea de preservar su testimonio en vida, la Fundación Jaime Guzmán se convierte en el *think tank* del gremialismo con dos objetivos claros: la formación y la promoción de nuevas ideas.

De igual manera, a mediados de los años noventa surgen nuevos tipos de centros de pensamiento. Dos son los principales: (i) los dedicados a preservar ideas de país de los ex presidentes como Justicia y Democracia, y (ii) aquellos que buscan posicionar ideas y surgen como plataforma de campaña (Chile 21). El primero es creado por el ex mandatario Patricio Aylwin Azócar, y nace con la idea de formar y preservar los valores de crecimiento, equidad y justicia que su gobierno intentó operacionalizar. El segundo

sigue la estrategia inversa. Chile 21 intenta posicionar a Ricardo Lagos como presidente de la república a través de un grupo de personalidades que buscó generar un programa de gobierno bajo un mismo paraguas intelectual. María de los Ángeles Fernández señala: “Cuando esto partió era tan coyuntural que era el comando de campaña de Ricardo Lagos”.

Con todo, la fase de democracia y el proceso de consolidación democrática trajeron consigo la extinción de algunos centros (VECTOR, CLEPI), la reducción al mínimo de otros (CIEPLAN, CEP, ICHEH) y el surgimiento de varios más (LYD, IL, Jaime Guzmán, Chile 21, Tiempo 2000, entre otros). Comenzaba así una etapa de reformulación en la que la transversalidad y el debate de ideas vuelven a ser relevantes. Es el realinamiento del nuevo sistema de *think tanks* en Chile.

### 3. La nueva configuración de la especie: transversalidad e influencia

Para fines de la década de 1990 y principios del año 2000, el escenario comienza a ser mucho más auspicioso. Aunque los centros de derecha continuaban creciendo, los de gobierno ya estaban prontos a capear el temporal y reconfigurar sus roles ante la necesidad de salir de la burocracia y volver a la intelectualidad. Tironi señala al respecto: “Una vez consolidada la democracia, surge la necesidad de tener un pensamiento crítico fuera de la burocracia. La burocracia empieza a engordar y vuelve a tener sentido el mundo *think tanks* para el gobierno y para la concertación”. Por cierto que el renacer del espíritu crítico determinó que muchos de los *think tanks* que se habían opuesto al régimen militar volvieran a desarrollar una actividad intelectual que tenían abandonada. Un momento interesante de este nuevo espíritu crítico fue la discusión a propósito del *Informe de Desarrollo Humano 1998*, donde se ponía de manifiesto que los éxitos en la modernización emprendida por el país corrían en paralelo con una sensación latente de malestar (PNUD 1998). José Joaquín Brunner, destacado intelectual chileno, reacciona frente a las afirmaciones del *Informe* señalando que la gente buscaba más de la misma receta, pero en un menor tiempo, hecho que motivó una escisión entre intelectuales y políticos del país, a quienes vulgarmente se les denominaría “autoflagelantes” y “auto-complacientes”. Esa discusión reactiva la de los *think tanks*, por lo que es considerada uno de los hitos intelectuales de fines de los noventa y comienzos del 2000.

Así, una vez reconquistado el espíritu crítico en gran parte de estas instituciones, restaba buscar formas de organización adecuada. La competencia de las universidades y del sector privado fue asumida al punto de hacer compatible las dobles militancias, contratando estudios y reclutando investigadores a tiempo parcial o por proyecto. También se tornan importantes los consejos ampliados o consejos asesores, instancias compuestas principalmente por intelectuales de primera línea.

Otro factor importante de esta nueva etapa es la transversalidad y estrategia de organización. Un ejemplo emblemático de esta fase es Expansiva, compuesta por intelectuales liberales. Expansiva, hoy un *think tank* de primera línea, surgió con un formato muy distinto a los otros, ya que su principal virtud era que el punto de encuentro fuera a través de la red. Liderada por Andrés Velasco (hoy ministro de Hacienda del gobierno de Michelle Bachelet), comenzó a discutir políticas públicas de largo aliento e intentar influir con propuestas en la esfera pública. También CIEPLAN se rearma para discutir nuevas agendas para América Latina. De hecho, entiende que es bueno dejar de lado la discusión nacional para abocarse de lleno a problemas económicos y de políticas públicas en el continente.

Se presentan también otras reconfiguraciones: Chile 21 se reinventa para no perecer una vez que Ricardo Lagos asume el gobierno; surgen asimismo un *think tank* transversal como ProyectoAmérica y una serie de instituciones pertenecientes a partidos como el Instituto Igualdad (PS) o la Fundación por la Democracia (PPD). Cada vez están mejor las condiciones para actuar en las distintas arenas políticas de un sistema de partidos estable.

## II. Sistema de partidos en Chile y categorización política de los *think tanks*: una noción desde la teoría de sistema de agentes

A pesar de que Chile ha experimentado cambios significativos en su estructura institucional, el sistema de partidos presenta cierto grado de fortaleza y estabilidad (Scully y Mainwaring 1995). No cabe duda de que, salvo algunos instantes particulares de nuestra historia, estos han persistido dentro del juego político del país con un protagonismo relevante. A través de la participación de los partidos políticos se ha ido moldeando el republicanismo chileno, transformándolo en uno de los más vigorosos del continente. Su ámbito de acción no es solo institucional o gubernamental, sino que ha abarcado gran parte del esqueleto social del país, incluyendo sindicatos, juntas de vecinos, gremios estudiantiles, etcétera. Montes y otros señalan:

Chile's party system was everywhere, not only determining the political recruitment process for important national posts but also structuring contest in such diverse institutions as government agencies, professional and industrial unions, neighbourhood organization, and even local high schools. (Montes y otros 2000: 796)

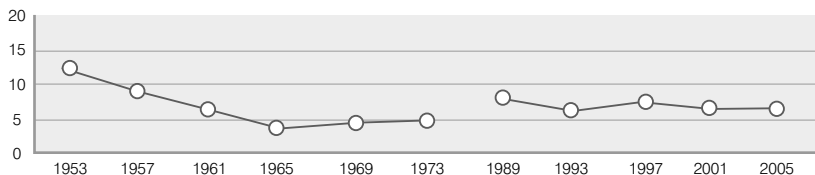
En la actualidad, el sistema político chileno está compuesto por doce partidos, de los cuales siete tienen representación en el Congreso. De estos últimos, cuatro —Partido Socialista, Partido Radical Social Demócrata, Partido por la Democracia y Partido Demócrata Cristiano— conforman la coalición denominada Concertación de Partidos

por la Democracia, que hoy es de gobierno, y dos —Partido Unión Demócrata Independiente y Partido Renovación Nacional— forman parte de la actual oposición, llamada Alianza por Chile. Por último está el Partido Regionalista de los Independientes (PRI), que alberga a un grupo de ex democristianos que recientemente renunciaron a su partido. Las instituciones restantes son el Partido Comunista, el Partido Humanista, el Partido Ecologista, la Izquierda Cristiana y el Partido Fuerza País.

El sistema de partidos chileno es, dentro de Latinoamérica, un sistema institucionalizado (Mainwaring y Scully 1995), como en Costa Rica y el Uruguay. Si observamos sus características, nos percatamos de que aunque en cierta época convivieron más de dieciocho partidos con representación en el Congreso (1953), siempre ha existido una constante de cinco o siete que son los protagonistas del juego político en cada ciclo (Siavelis 2000: 125). Ello responde a que se trata de un sistema multipartidista que incluso se ha mantenido a lo largo de la era postautoritaria. En efecto, luego del retorno a la democracia en 1989, la correlación de fuerzas políticas ha persistido y el número de partidos fuertes no ha declinado mucho. Sin embargo, la diferencia se encuentra en que hoy se percibe una relativa simetría entre el número de partidos relevantes y aquellos que integran el Congreso. Esta situación es producto del sistema electoral de magnitud dos ( $M=2$ ),<sup>9</sup> muy característico de Chile. Su fórmula de transformar votos en escaños castiga al partido político que vaya fuera de una de las dos coaliciones más representativas del país, impidiendo que surjan otras alternativas de representación o que se produzcan escisiones dentro de los partidos como anteriormente ocurría.

En Chile, el número efectivo de partidos<sup>10</sup> se ha mantenido constante a lo largo del período postautoritario. El gráfico 1 demuestra un relativo equilibrio entre 1989 y el año 2005, con pequeñas fluctuaciones a lo largo de las cuatro elecciones de diputados que se han realizado desde 1989. El máximo del índice en la nueva era democrática e institucional ha sido 7,83 el año 1989, mientras que el mínimo se presentó el año 1993 con 6,29. El período de 1997 alcanzó un índice de 7,32, mientras que entre los años 2001 y 2005 no varió la cifra de 6,56. Ahora bien, si retrocedemos al período preautoritario, vemos con sorpresa que en 1973 el número efectivo de partidos es más bajo que el actual. Sin embargo, la diferencia entre una etapa y otra se sostiene en que en aquella época existía una mayor polarización y sobreideologización que hogaño, lo que provocaba más quiebres y rupturas internas o externas.

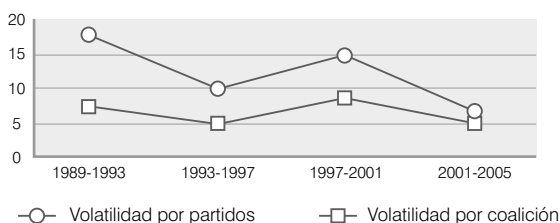
Gráfico 1  
Número efectivo de partidos por votación



Fuente: Siavelis 2000 y <www.elecciones.gov.cl>.

Otra característica del sistema de partidos en Chile es que la volatilidad electoral<sup>11</sup> es muy baja y con una fuerte lealtad hacia las coaliciones de parte de los votantes. En efecto, las votaciones tienden a ser más volátiles cuando se elige un partido político que cuando se trata de votar por alguna coalición. Con ello podemos demostrar que el flujo de adherentes es “intracoalición”, con un porcentaje bajo que cruza la frontera. Por ejemplo, observamos que en el período 1989-1993 la volatilidad entre partidos alcanzó 18,24%, mientras que por coalición solo bordeó el 7,49%. Lo mismo ocurre en el período 1997-2001. El gran crecimiento de la UDI y el PPD en las elecciones parlamentarias del año 2001 hizo que el índice se incrementara en 15,35% en lo que a partidos políticos respecta, mientras que las coaliciones solo alcanzaron 8,80%. Finalmente, entre los años 2001 y 2005 vemos que la volatilidad, tanto a nivel de coalición como de los partidos, se ubicó en torno a los 6 puntos.

Gráfico 2  
Índice de volatilidad por porcentaje de votación según partidos y coaliciones  
1989-2005



Fuente: Siavelis 2000 y <www.elecciones.gov.cl>.

## 1. Los *think tanks* y los agentes partidarios

Esta aparente estabilidad y congelamiento del sistema de partidos condiciona el juego institucional sobre la agenda pública. El sistema entrega dos coaliciones muy marcadas que llevan la batuta de la discusión pública y política: la Concertación y la Alianza. ¿Cómo relacionar a los *think tanks* con el sistema de partidos? Aunque esta relación parezca forzada, es muy útil para comprender los juegos negociadores de los *think tanks* en las

distintas arenas partidarias. Una forma intermedia de zafar de este problema es a través de lo que Scott Morgenstern (2003) llamó “sistema de agentes”. Ante la imposibilidad de determinar patrones de comportamiento en el Legislativo con las teorías partido-céntricas, el autor centró el análisis en tres niveles: facciones, partidos y alianzas, dependiendo de cómo estos actuaran en el Congreso en términos de unidad y disciplina parlamentaria.

Clasificar a los *think tanks* valiéndose de análisis partido-céntricos es también muy difícil y discutible. Aunque la mayoría de ellos tienden a ser identificados con instituciones partidarias, la realidad está muy lejos de esto. Si analizamos el espectro de los principales centros de pensamiento del país, vemos que cada una de estas instituciones responde a lógicas de integración muy heterogéneas. Por ejemplo, hay instituciones que han sido fundadas para congregar agentes partidarios, como el Instituto Igualdad (PS), el Instituto Libertad (RN), la Fundación Jaime Guzmán o el CED (DC). Otras, en cambio, concentran facciones de los partidos, como el Instituto Jorge Ahumada (DC), mientras varios responden a agentes con similitudes ideológicas como Libertad y Desarrollo, Chile 21, Expansiva y el Centro de Estudios Públicos, o de afinidad programática como ProjectAmérica. Sin embargo, la mayor frontera política de los centros de pensamiento está dada por la fisura autoritarismo-democracia (Tironi y Agüero 1999). Es fácil identificar a los centros de uno u otro lado sin que exista un cruce entre sus miembros.

A continuación presentamos una aproximación a los principales centros vigentes que fueron nombrados por los políticos entrevistados, según los agentes que los conforman sean partidarios o suprapartidarios (cuadro 3). Caso aparte es el Centro de Estudios Públicos (CEP). Si bien fue fundado por un ex ministro de Hacienda de Augusto Pinochet, Jorge Cauas, ha adoptado medidas pluralistas y de gran rigurosidad académica que, en cierto modo, lo alejan de esta clasificación. Lucas Sierra señala:

Todo se publica con nombre y eso inmediatamente genera una responsabilidad del autor. Ahí hay una persona que responde, y eso ha ayudado además a que exista mucha libertad acá adentro; o sea, nosotros nos movemos en un marco de grandes principios que están en nuestra página web, en la revista, por una sociedad libre y con la democracia también. Yo creo que eso ha sido muy importante durante la transición de 1990 a ahora. (Lucas Sierra, CEP)

Cuadro 3  
Agentes partidarios y suprapartidarios

Agentes partidarios	Agentes suprapartidarios
CED (DC)	CIEPLAN (Concertación)
Instituto Igualdad (PS)	ProyectAmérica (Concertación)
Instituto Libertad (RN)	Chile 21 (Concertación)
Fundación Jaime Guzmán (UDI)	Expansiva (Concertación)
Corporación de Investigaciones Sociales (PRSD)	Instituto Libertad y Desarrollo (Alianza)
Fundación por la Democracia (PPD)	

Clasificación hecha sobre la base de las entrevistas.

Es interesante percatarse de que, salvo CIEPLAN, los *think tanks* suprapartidarios con inclinación oficialista son instituciones que nacieron mucho después de la vuelta de la democracia. Expansiva y ProyectAmérica son instituciones que nacen los años 2001 y 2006 respectivamente, mientras que Chile 21 se fundó en 1995, reestructurándose una vez cumplido el objetivo de ser plataforma para la campaña presidencial de Ricardo Lagos el año 1999.

Los vínculos orgánicos de estas instituciones con los partidos de gobierno no son de carácter institucional, sino, más bien, con facciones o personalidades de dichos partidos. Así, los *think tanks* que se declaran independientes —como Chile 21— no reconocen ninguna relación orgánica con el partido, y atribuyen su influencia y canales de comunicación a afinidades personales que no constituyen, en ningún caso, jerarquías. María de los Ángeles Fernández, directora de Chile 21, señala: “[Otros *think tanks*.] tienen vinculaciones orgánicas con los partidos, son brazos de los partidos. Otra cosa es que vengan ellos con la autonomía, en fin. Chile 21 no. Tiene cosas buenas y cosas malas”. Esta autonomía también se ve desde el punto de vista de la relación *think tanks* oficialistas y gobierno. En el caso de las instituciones suprapartidarias esta relación es aún más contradictoria que los centros de pensamiento partidarios.

Hay varias dificultades solo por ser un *think tank* de gobierno. La primera en un nivel más teórico, pero creo que es relevante, es que aunque uno trate de hacer esfuerzos en contrario, tu espacio de libertad para opinar es mucho más estrecho e intrincado. Pensar, como te digo yo, en las diferentes cosas que hacemos ya sea como ProyectAmérica o por medio de nuestros actores. Ya varias veces hemos tenido puntos de divergencia relativamente grandes, entre otras cosas también pasa porque [...] en algún momento se instaló esta idea de que había un modelo de reemplazo en la estética y en la ética del gobierno de Michelle Bachelet, distinto a lo que venían haciendo los tres primeros gobiernos de la concertación. Y eso pudo haber puesto en una posición más crítica, o incluso en una posición de más distancia a ProyectAmérica respecto del gobierno, cosa que creó una situación de conflicto bastante artificial. Y la mejor demostración de eso es que tanto el ex presidente como uno de sus miembros más activos están de ministros en el Palacio de la Moneda. (Jorge Navarrete, ProyectAmérica)

Por el contrario, los *think tanks* de agentes partidarios —aunque mantienen un fuerte discurso de autonomía— buscan espacios de legitimidad al interior de sus partidos: “Nosotros somos autónomos y decimos incluso las cosas que el partido no quiere escuchar. Aunque la autonomía no quita que el partido nos pueda considerar como su división de estudio” (María Luisa Brahm, IL). En el mismo sentido, el director del Instituto Igualdad señala: “Hay una definición de agenda autónoma. Nosotros seguimos en general las orientaciones básicas del partido, pero es bastante autónomo, nos centramos en aquellas cosas que creemos que son importantes”.

### III. Los *think tanks* a escena: influencia y *policy seeking* en las distintas arenas políticas

La teoría distingue categorizaciones de los partidos dependiendo de los objetivos políticos que estos persigan. Por ejemplo, si un partido busca maximizar el soporte electoral con el propósito de controlar el gobierno, es un *vote seeker*; si persigue maximizar los puestos dentro del aparato estatal a través de una estrategia de adhesión, se le llama *office seeker*; y si busca maximizar su influencia en el desarrollo de las políticas públicas, se le llama *policy seeker* (Strom 1990). Para Strom, estas categorizaciones no son totalmente excluyentes sino que se interrelacionan. Puede que la búsqueda de votos sea un instrumento para lograr una mayor influencia a la hora de participar en la toma de decisiones políticas; o que los partidos busquen ocupar los puestos claves para imponer sus programas e intereses; o que estos mismos intenten maximizar las votaciones para acrecentar la participación dentro de las oficinas gubernamentales e influir en las decisiones. ¿Cómo se aplica esto a los *think tanks*?

El “negocio” de los *think tanks* es su capacidad de influir en la agenda. Es decir, son inevitablemente *policy seekers*. La preocupación por la influencia se traduce en la realización de actividades institucionalizadas con independencia de la coyuntura. Más allá de la producción de textos, el trabajo se plasma, en la mayoría de los casos, en actividades que se dan tanto en la esfera pública como en el espacio de la política a puerta cerrada. Esta capacidad de influencia se juega, en general, en la consistencia de un relato institucional y su capacidad de replicarse en el mundo político, económico y social. Dicha coherencia descansa fundamentalmente en la forma en que las ideas son expresadas por los distintos integrantes de la institución, particularmente aquellos que, por su trayectoria, poseen mayor influencia política personal.

Jorge Navarrete, director de ProjectAmérica señala:

El negocio más propio y natural de un *think tank* [...] es su capacidad de influir. Por lo tanto, nuestros indicadores de éxito están vinculados directamente a nuestra capacidad de influir, sea esto en los medios de opinión pública, sea en las decisiones que toma el gobierno, sea facilitando el debate, destrabando conflictos, generando espacios de conversación. Pero las ideas que giran en torno a ProjectAmérica están muy especialmente significadas en cómo las expresan sus asociados, los miembros de su directorio, los que trabajamos en ProjectAmérica, a través de las columnas de opinión, las entrevistas en los canales de televisión [...], siendo parte de un mismo relato y la capacidad de ese relato de replicarse en el mundo político, económico, social es nuestra variable.

¿Cuál es su comportamiento en las distintas arenas en que se desenvuelven los partidos? Una serie de entrevistas con actores políticos y directores de *think tanks* permitió extraer una interpretación de cómo opera el trabajo de influencia de estas instituciones en las distintas arenas. Por cierto, la intensidad de su actividad en estos escenarios varía dependiendo del objetivo e interés de cada *think tank*.

## 1. Escenario del Ejecutivo

El presidencialismo chileno hace que el Ejecutivo sea el mayor legislador en el país. El imperativo de la gestión gubernamental es la presentación constante de proyectos legislativos, para luego procurar que estos sean aprobados. Así, uno de los conceptos centrales es el llamado “poder de agenda”. Se trata principalmente de la capacidad de las instituciones para presentar propuestas legislativas, así como de mantener el *statu quo* cuando sea necesario. Los *think tanks* buscarían influir en las decisiones del Ejecutivo utilizando estrategias formales e informales. Las primeras mediante el acceso a algunos espacios de decisión y, las segundas, a través de relaciones interpersonales y el acceso a información privilegiada.

Para el caso de los *think tanks* oficialistas, una de las vías formales de influencia es colocar a sus personalidades en altos cargos de gobierno. Estas tienden a intercalar su participación en el gobierno con períodos de participación activa en los centros de pensamiento. Desde el punto de vista de los *think tanks* oficialistas, la práctica de “proponer” y “colocar” personas en determinados cargos de poder del Ejecutivo es frecuente y efectiva, al menos en el corto plazo.

Hacemos también lo que hacen otros *think tanks*, en el sentido de, en ocasiones colocar o proponer a gente que a nuestro juicio puede hacer un aporte interesante en cargos de gobierno. Pero tiendo a creer también que son esfuerzos a corto plazo y no son sustentables en el tiempo, por cuanto siempre están vinculados a espacios mayores de la temporalidad del ejercicio del cargo. (Jorge Navarrete, ProjectAmérica)

Esta práctica se asume como complementaria y no antagónica a la de los partidos políticos. Este juicio se funda, primero, en un supuesto carácter de “inevitabilidad” del proceso de ampliación del espectro de instituciones relevantes más allá de la esfera de los partidos políticos y, en segundo lugar, en la naturaleza sinérgica de la coalición de partidos oficialistas —la Concertación—, que haría de ésta “más que una suma de partidos”, abriendo así el espectro de influencia a organizaciones transversales como pretenden ser varios de sus *think tanks*. Esta “apertura” en los canales de influencia sobre el Ejecutivo para la selección de sus autoridades es evaluada de manera positiva desde fuera de los partidos. Sin embargo, la ampliación del espectro de influencia de las instituciones políticas extrapartidarias en la designación de autoridades gubernamentales, siendo un proceso global, es todavía vista con cierta desconfianza, incluso desde fuera de los partidos. Con todo, la participación activa en *think tanks* suprapartidarios puede proveer de una importante acumulación de capital político, al generar prestigio personal, profesional y político. Este proceso de acumulación, que en buena medida es autónomo de las estructuras partidistas, puede producir visibilidad e influencia suficientes como para llegar a los más altos niveles en el Poder Ejecutivo, aún si no se está en las “listas” previstas por los partidos. La afiliación a un determinado partido, sin embargo, no resulta inocua, pues posibilita la designación en cargos de responsabilidad fruto del trabajo en determinado *think tank*.

Creo que Clarissa Hardy fue ministra de Estado más por haber sido una persona que demostró, dirigiendo un *think tank*, tener una gran *expertise* en materia de políticas sociales, que por ser una militante del Partido Socialista. Creo que pesaron mucho ambas cosas al momento de cuadrar el escenario, pero la primera razón por la cual ella fue ministra no tuvo que ver con haber estado en las listas que ofertó su partido, sino por el capital de prestigio personal, profesional y técnico que logró en esta institución que representa ese partido, pero sin embargo en algún sentido —sobre todo en el nivel más técnico y teórico— se autonomiza de la estructura partidaria completa. (Jorge Navarrete, ProjectAmérica)

En el caso de las instituciones no oficialistas, la vía formal con el Ejecutivo son las instancias consultivas del gobierno. En los llamados consejos asesores presidenciales, los *think tanks* de oposición juegan un rol clave y estabilizador de las decisiones. Aquí se da un juego *win-win*, porque el gobierno puede sacar propuestas con mayor consenso y porque los *think tanks* pueden presentar sus propuestas y tener mayor visibilidad. Cristián Larroulet señala: “Un indicador de éxito para nosotros es la participación en la comisiones del Ejecutivo”. El cuadro 4 presenta a los integrantes de los *think tanks* que participaron en las últimas comisiones encargadas por el gobierno.

Cuadro 4  
Centros de estudio representados en los Consejos Asesores

Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional	Rossana Costa (LYD), Harlad Beyer (CEP), Mario Marcel (CIEPLAN), Jaime Ruiz Tagle (PET)
Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación	Alfredo Joignant (Expansiva), Harald Beyer (CEP), Carolina Velasco (LYD), Manuel Riesco (CENDA), Dante Contreras (Expansiva)
Consejo Asesor Presidencial de Trabajo y Equidad	Dante Contreras (Expansiva), José Andrés Herrera (PET), Eugenio Tironi (CIEPLAN), Guillermo Campero (CIEPLAN), Rossana Costa (LYD), Felipe Lamarca (CEP), Lucía Santa Cruz (LYD), Patricio Meller (CIEPLAN)
Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia	Rodrigo Castro (LYD), Bárbara Eyzaguirre (CEP), Ximena Seguel (CED)
Grupo de Trabajo sobre Reforma al Sistema Electoral	Edgardo Boeninger (CIEPLAN), Francisco Aleuy (ProyectAmérica), María de los Angeles Fernández (Chile 21)

Fuente: actas de los consejos asesores.

Los medios no formales están vinculados a las posibilidades de acceso a información privilegiada proveniente del propio gobierno, o a la capacidad de los *think tanks* de hacer llegar sus propuestas e ideas a los más altos cargos de la administración gubernamental. Existe el juicio de que la existencia de contactos en las esferas de decisión del Ejecutivo incentiva la institucionalización de los *think tanks*, incluso si su origen es coyuntural y ligado a motivaciones extrapartidarias. En el caso particular de Expansiva, la relación con integrantes del Ejecutivo se produce regularmente, pero siempre en intercambios de carácter personal: no existe una relación institucional con ninguna autoridad. Pese a la inexistencia de relaciones institucionales, el espectro de relaciones de los directivos de la institución es amplio: parlamentarios, presidentes de partidos, ministros, entre otros. Las relaciones de Expansiva con el Ejecutivo se manejan en el plano informal. Esta es una definición estratégica institucional: el hecho de no prestar servicios profesionales al Estado permite mantener autonomía. Los contactos institucionales se realizarían solo para la coordinación de actividades públicas. La independencia del Estado funcionaría, además, como un elemento diferenciador respecto de otras instituciones.

## 2. Escenario Legislativo

A pesar de que el Poder Ejecutivo tiene una gran capacidad para manejar la agenda legislativa por sus poderes proactivos y reactivos (Nolte 2003), el rol del Congreso como actor de veto ante esas iniciativas es muy importante. Los comités parlamentarios en especial generan instancias de debate y decisión en las que los parlamentarios demuestran sus opiniones sobre las iniciativas en discusión (Londregan 2000: 36). Si estas iniciativas no tienen una mayoría que las sostenga, pueden no llegar al plenario debido a la influencia que la comisión ejerce sobre el debate.

Es en esta instancia en la que los parlamentarios necesitan una mayor cantidad de información técnica y política para procesar las decisiones. En la década de 1990, esa necesidad fue suplida con la inyección de recursos a *think tanks* ligados a los partidos representados en las cámaras (es decir, las dos coaliciones principales). El bloque opositor reforzó así sus dos principales institutos, mientras que la alianza de gobierno creó un Programa de Asesoría Legislativa ad hoc. La década de los noventa se caracterizó, así, por una cierta vinculación orgánica de los *think tanks* ligados a los dos bloques políticos dominantes con el Congreso y la labor parlamentaria. Sin embargo, este proceso de vinculación orgánica fue objeto de crítica por los parlamentarios, tanto por la calidad de los productos generados como por su falta de especificidad para su labor parlamentaria individual.

Empezaron a surgir críticas de los parlamentarios a la calidad de la información. Es que aquí se produce un problema complicado, porque los parlamentarios en general, por lo menos en el país, tienden a buscar para su trabajo más directo asesorías individuales. [...] Y como asesoría legislativa, estos institutos solo pueden dar para una bancada. [...] [La necesidad de asesoría individual] tiene que ver con todo, tiene que ver con las competencias mediáticas, tiene que ver con que a veces las necesidades son individuales, tienen que ver con los intereses individuales de la gente. Entonces, hay una dificultad [...] la asesoría parlamentaria, y los parlamentarios del país en particular, es un tema complejo en un sistema político como el chileno, además, donde [...] los parlamentarios tienden mucho a configurarse como personajes individuales más que como miembros de un determinado colectivo. (Cristián Gazmuri, PS)

Pese a ello, la vinculación orgánica entre *think tanks* y la labor legislativa es evaluada, desde los actores ligados a esta última, como positiva en el contexto de los años noventa. El modelo, sin embargo, habría agotado sus posibilidades. En contraposición, el modelo seguido durante los últimos años ha independizado al Congreso de la labor de los *think tanks*, reforzando sus capacidades internas.

En el escenario actual, los *think tanks* son vistos, desde la clase política en general, y desde el punto de vista de los legisladores en particular, como actores con capacidad de influencia política, principalmente mediante la generación de opinión y debate y, en menor medida, mediante el apoyo legislativo. Si bien este es un juicio general, el discurso parlamentario reconoce la existencia de grandes heterogeneidades en la relación entre estos centros, los partidos y sus parlamentarios. De hecho, la noción de utilidad de los centros de estudio para la actividad política es diferenciada entre aquellas personas que participan de la labor parlamentaria y aquellas que no. Para las segundas, la percepción de utilidad sería escasa, mientras que las primeras percibirían mayor valor productivo, el que, sin embargo, no está exento de críticas. La crítica transversal y más recurrente desde el interior del Parlamento es el exceso de tecnicidad del discurso provisto por

los *think tanks*. Una minoría opinaría que es precisamente en esta tecnicidad donde reside su valor agregado al discurso de provisión de sentido colectivo de los políticos.

Yo tengo las dos visiones: desde dentro de la Cámara y desde fuera. Desde fuera, se ve como un aporte mucho menor, por supuesto. Es difícil para la gente que está fuera del Congreso aquilatar realmente cuál es el aporte que hacen los centros de estudio. Y desde dentro: igual son súper criticados [...] la crítica habitual es que muchas veces son demasiado técnicos y esta es una crítica súper transversal [...] aun cuando yo creo que ese es el valor que tienen, porque la impronta política se la tienen que poner los políticos, nosotros, no ellos. (Lily Pérez, RN)

En general, la labor de los *think tanks* es percibida como un aporte a la labor parlamentaria, en particular en el trabajo de comisiones y en la revisión de proyectos de ley en discusión. Esta utilidad tiene como contraparte una natural tensión entre los criterios técnicos impulsados por los centros de estudio y los criterios de decisión netamente políticos impulsados por los parlamentarios. La búsqueda de incidencia en la clase política —en particular en el Parlamento— por medio de la opinión pública (es decir, a través de los medios de comunicación masiva) es un objetivo primario de los *think tanks* oficialistas. El carácter tangible de estas acciones permite levantar indicadores de gestión (p. e., cantidad de columnas y entrevistas) para objetivos intangibles como la “influencia”. La presencia de los integrantes del *think tank* o su red cercana en los medios de comunicación permite crear condiciones de factibilidad política para la discusión de temas originalmente no considerados en la agenda.

Un elemento de segmentación de los *think tanks* en dos grupos claramente definidos es que la búsqueda de influencia de los *think tanks* autónomos sobre el trabajo parlamentario traspasa los límites determinados por las colectividades políticas: la labor de los centros de pensamiento es ofrecida a todos los parlamentarios. Por el contrario, los *think tanks* orgánicos enfocan su trabajo en “sus” parlamentarios. La posibilidad de influencia transversal se asocia, desde el rol parlamentario, a una mayor disponibilidad de recursos humanos y financieros que se traducen en un mayor nivel de producción intelectual transferible a los legisladores.

A mí me pasó en mis dos períodos de diputada, que a mí me ofrecían no solamente del [*think tank*] mío, digamos, sino que siempre había gente de otros centros de estudio; incluso de la Concertación me ofrecían datos y cosas, o sea los gallos en general se mueven harto. [...] Yo diría que el Libertad y Desarrollo es súper movido. El Libertad, bueno, para RN, particularmente para RN diría yo. Libertad y Desarrollo es más transversal, tienen más gente, tienen más recursos, tienen más papeles, hacen más *papers*. [...] Chile 21 también mandaba cosas [...] (Lily Pérez, RN)

El discurso desde la oposición es que una diferencia fundamental entre el trabajo parlamentario de los legisladores de gobierno y los de oposición, es que los primeros cuentan con el respaldo de los equipos técnicos ministeriales del Ejecutivo, mientras que los segundos no disponen de más apoyo que el que puedan financiar autónomamente. A esto se suma la asimetría y dificultad de acceder a información clave de los parlamentarios de oposición. Estas dos situaciones potencian el rol de los centros de estudio de oposición como soporte al trabajo parlamentario, mientras que en aquellos pertenecientes al gobierno el grado de aporte a sus parlamentarios es mucho menor.

Esto coincide con el juicio de los parlamentarios oficialistas: el trabajo legislativo de estos parlamentarios está fuertemente respaldado por el aparato técnico del gobierno, representado por los asesores y consultores de los ministerios. Esto resta importancia a los *think tanks* oficialistas desde el punto de vista del trabajo parlamentario habitual, lo que contrasta fuertemente con la necesidad de apoyo que evidencian en la cotidianidad los parlamentarios opositores. El uso discrecional del apoyo técnico gubernamental solo queda en entredicho cuando un parlamentario oficialista particular se enfrenta al Ejecutivo en determinados temas específicos, o cuando desea “levantar” un tema de manera individual. Incluso en estos casos, sin embargo, el rol de los *think tanks* parece ser marginal y se recurre, más bien, a asesorías parlamentarias individuales.

Las fuerzas de gobierno de alguna u otra manera nos apoyamos en el aparato técnico del gobierno, salvo que estemos en desacuerdo. O sea, si yo estoy en desacuerdo con un proyecto del Ministerio de Hacienda, tengo que contratar una asesoría económica específica, pero si estoy de acuerdo tengo a mi disposición todo el equipo de consultores y asesores del ministro, que es bastante bueno. O sea, necesito menos un *think tank* que me diga “mire, el artículo 84 de la ley de capitales 3, tiene que ir por aquí y por allá”. Y uno lo podría tener, pero son más pertinentes [...] [el Senador Jovino] Novoa, que está al frente mío, tiene que tener un señor de Libertad y Desarrollo al lado, y lo tiene. En ese sentido también el gobierno y la oposición, desde el punto de vista del apoyo legislativo, son distintos. Por ejemplo, yo necesito asesoría legislativa específica o en los temas que yo quiero discutir con el gobierno: ley previsional, que yo estaba en desacuerdo con los montos, o sea, estaba en desacuerdo con la magnitud y el calendario del pilar solidario. Entonces yo ahí tenía que tener mis propios números, no los de [el Director de Presupuesto, Alberto] Arenas. Los de Arenas no me servían, porque estaba peleando con Arenas. [...] O sea, yo necesito asesoría legislativa para eso [...] cuando yo quiero levantar un tema, o quiero insistir en él, por ejemplo la ley en la que estuve participando y soy coautor: acceso a información pública, que es un tema de agenda general pero yo lo tomo como agenda específica. (Jaime Gazmuri, PS)

Debido a lo anterior, desde la arena legislativa oficialista, Libertad y Desarrollo es visto como un instrumento de asesoría legislativa directa y cotidiana a los parlamentarios de oposición, haciendo seguimiento legislativo acucioso y técnicamente fundado y operando como asesores del debate legislativo específico en las comisiones. Este rol es indispensable para las fuerzas políticas de oposición, que no cuentan con el aparato técnico gubernamental como soporte a su labor. En el ámbito de la oposición, los *think tanks* tienen, desde el punto de vista de los partidos políticos, un rol de control técnico de iniciativas parlamentarias, en el sentido de “dar alertas” cuando estas pueden generar problemas no previstos por los legisladores. Los *think tanks* estarían pensando en el largo plazo, anticipándose en años a algunos temas relevantes de la agenda política.

Con todo lo anterior, y como consecuencia natural, los *think tanks* oficialistas perciben que su actividad no es suficientemente valorada por los parlamentarios. Tal percepción resta fluidez a la relación entre los *think tanks* oficialistas y la actividad parlamentaria, y a la influencia de aquellos en esta. Una muestra de la falta de centralidad del trabajo de los *think tanks* en la tarea parlamentaria es el hecho de que, incluso para un senador socialista que lleva más de quince años en el cargo, los *think tanks* vinculados a uno de los partidos de su conglomerado no representan una oferta, e incluso se desconoce su actividad. El rol que, sin embargo, se asigna a estos centros es el de la articulación política cuando hay disensos importantes entre actores contrapuestos (“establecer la mesa de los que no se sientan”), sumando a ello la capacidad de reflexionar y proponer temas nuevos en la agenda pública. El mundo político oficialista extraña un rol más activo de los *think tanks* en la articulación de conversaciones entre actores antagónicos que, de otra forma, no se sientan a conversar. La percepción es que este diálogo —que a inicios del proceso de recuperación democrática fue muy activo, especialmente por parte del CED— es potencialmente beneficioso para todos los actores involucrados. La capacidad de articulación de los ejes político-militar o izquierda-empresariado de inicios de los noventa hoy no pareciera replicarse, pese a la existencia de espacios que lo requerirían (empresarios-dirigentes gremiales, por ejemplo). La pérdida de estas actividades se asocia, principalmente, a crisis internas de los partidos más que a elementos propios de sus centros de pensamiento.

### 3. La arena electoral y de formación de cuadros

La existencia de temas amplios y permanentes en la agenda de los *think tanks* les permite generar influencias de mediano o largo plazo y, en su generalidad, engarzar con temas coyunturales. En alguna medida se valora la mantención en la agenda de los *think tanks* de temas que “se hablaban cuando nadie más los hablaba”. La capacidad prospectiva y/o la capacidad de a la larga imponer temas en la agenda es un valor en sí en el mundo de los *think tanks*.

Los períodos de campaña alteran la dinámica de trabajo de los *think tanks*. La influencia en el programa de los candidatos es considerada un objetivo, cuyo cumplimiento pasa por la competencia con otras instituciones. Los períodos de campaña hacen de los *think tanks* polos de atracción de personeros y operadores de los partidos políticos, quienes buscan, entre otras cosas, utilizar la experiencia de los centros en el trabajo de formación para el período de campaña.

Nuevamente, en el caso del trabajo de campañas, hay una clara diferenciación entre las relaciones que se establecen al interior de la oposición respecto de las que se generan en el conglomerado de gobierno. Así, por ejemplo, el trabajo de campaña de los *think tanks* partidarios de oposición se da de manera institucional, no a título individual, lo que plantea una diferencia con los *think tanks* oficialistas. El trabajo en torno a los procesos electorales es “mixto”, en el sentido de que se forman equipos de diseño tanto al interior de los *think tanks* como en los propios partidos. Uno de los papeles de los *think tanks* partidarios durante los procesos de campaña es la elaboración, aplicación y procesamiento de encuestas que permitan a los partidos “tener datos objetivos” con los que conformar sus plantillas de candidatos. Esta tarea sería una de las claves de un resultado exitoso en las elecciones municipales. Desde el partido, esta relación es vista más como una relación de consultoría que como una netamente política, lo que se refleja en un contrato comercial entre el partido y su *think tank*, cuyo costo incluso es considerado “caro” por la dirección del partido.

Como estoy aquí a cargo del tema de la campaña municipal, yo hago muchas encuestas con el Instituto Libertad. O sea, para mí el tema de tener datos objetivos es súper importante, porque el año 2004 a la alianza le fue súper mal en la elección municipal, no solo porque cambió el sistema electoral, sino porque se tomaron malas decisiones con respecto a los candidatos [...] hubo malas decisiones, que no fueron respaldadas con encuestas ni nada, entonces el resultado era como... malo. Entonces, en esta oportunidad, una de las cosas para mí más importantes y donde hemos invertido harta plata es en esas encuestas. [...] nosotros le pagamos [al Instituto Libertad] por las encuestas. Y nos salen caras... este año llevamos como quince. (Lily Pérez, RN)

Desde el punto de vista de la concertación, sin embargo, los *think tanks* oficialistas suprapartidarios juegan un rol más programático que operativo-electoral durante los períodos de campaña. En este rol, su capacidad de convocatoria permite integrar diferentes sensibilidades en la tarea de conformación programática de las candidaturas. La vocación “transversal” de algunos centros de pensamiento oficialistas se puede convertir incluso en una dificultad, inmovilizando su acción política en la arena electoral, cuando la actividad previa a las elecciones requiere de la definición entre varios candidatos de la misma coalición. La vocación de representatividad de un conjunto de partidos se ve tensionada cuando estos llevan candidatos paralelos, lo que se vuelve

particularmente dramático en el período previo a las elecciones presidenciales. Incluso la coordinación de actividades entre centros de pensamiento a nivel nacional es problemática, pues devela diferencias tanto de carácter individual —egos, rivalidades— como sistémicas —diferencias de valores— existentes en los centros y entre los centros. El trabajo conjunto, incluso entre *think tanks* emblemáticos del oficialismo, requiere dejar fuera de la agenda temas que generen potenciales conflictos.

En el caso de Expansiva, las relaciones asociadas a los períodos de campaña electoral son, al igual que las relaciones con el Ejecutivo, llevadas de manera individual, sin comprometer la institucionalidad del *think tank*. La participación, incluso la de las más altas autoridades de la institución no compromete a esta como un todo, y es escasamente comentada en las reuniones internas: no es extraño, de hecho, que haya posiciones divergentes al interior de la institución, y que sus integrantes apoyen a candidatos diferentes. El discurso de la autonomía se da tanto a escala institucional como a escala individual al interior de la institución. La participación de los directores y miembros de Expansiva en comandos de campaña no generaría, en el discurso institucional, conflictos al interior de la organización. En esta situación de participaciones individuales el discurso es que “no hay participación electoral” del *think tank*.

Un segundo componente de las tareas de los *think tanks* chilenos es la formación de cuadros políticos. Así, la formación de jóvenes ha sido adoptada como tarea integral por algunos centros de pensamiento. Esta formación de cuadros jóvenes genera un potencial de articulación de redes. Buena parte de los jóvenes formados en estos espacios ocupa a corto plazo cargos de administración o representación popular, que pueden ser utilizados como una red activa de contactos e influencia. La permanencia en el tiempo de programas de formación se constituye en una ventaja competitiva al permitir generar una masa crítica de contactos, facilitando así el acceso a instancias de decisión.

El objetivo principal de los procesos de formación de jóvenes es la instalación de ideas. Más que formar “desde cero” a jóvenes para que ocupen cargos de influencia o posiciones de liderazgo, se escoge a personas que ya cuentan con ese perfil y se intenta inculcarles ideas “relevantes”. La formación política desde los *think tanks* parece ser diferente a la de los partidos: en lugar de formar personas para que sean líderes políticos, se escoge a los que “con un rango estrecho de error” lo serán de todas formas, y se los adoctrina.

Nuestro objetivo primario es —después de haber logrado identificar personas que con un rango de error relativamente estrecho uno pudiera suponer que en el futuro ejercerán cargos de influencia en el país— dotar o acompañar el proceso de formación de estas personas en ciertas ideas que nosotros consideramos relevantes. (Jorge Navarrete, ProjectAmérica)

Un objetivo secundario de las actividades de formación de jóvenes es la creación de un sentido de “cuerpo” al colectivo que dé “sustentabilidad” a las carreras políticas individuales mediante la generación de lealtades e incluso relaciones de amistad. En algunos casos, este objetivo descansaría en el diagnóstico de la existencia de una generación de recambio de la clase política chilena y latinoamericana que, sin embargo, carece de componentes de capital social que estuvieron muy presentes en la actual clase dirigente. La formación se convierte así en el proceso de conformación de una élite política en términos técnicos pero, por sobre todo, sociales.

Los *think tanks* oficialistas perciben que los partidos de su coalición han dejado de lado el trabajo de reclutamiento y de formación política, y que este espacio ha comenzado a ser ocupado “inevitablemente” por los *think tanks*, ya sea de manera orgánica o de manera “transversal”. Este déficit no existiría en los partidos de oposición, cuya tarea de reclutamiento y formación estaría “profesionalizada”. La derecha, en efecto, parece ser más sistemática que el oficialismo en la formación de cuadros, para lo cual utilizan, en el caso de la UDI, a la Fundación Jaime Guzmán. Esta sistematización, sin embargo, no reditúa en un aumento de apoyo popular.

#### IV. Discusión

No cabe duda de que los centros de pensamiento en Chile han tenido un rol preponderante en la arena política. Desde su activa participación en la recuperación de la democracia hasta su actual rol de levantar e influir en políticas públicas transversales, estas instituciones han sido muy importantes para el juego político del país.

La vida y la actividad de los centros de pensamiento en Chile han estado marcadas por distintas coyunturas y escenarios. La irrupción del régimen militar y el consecuente cierre de los espacios públicos de discusión, trajo consigo una proliferación de instituciones que, en un primer momento, sirvieron de refugio a intelectuales de oposición para luego convertirse en centros neurálgicos de la lucha por la democracia. Después, con la llegada de la democracia, se produjeron dos fenómenos muy importantes: por una parte, el surgimiento de los centros de derecha (LYD, Libertad y Jaime Guzmán) y, por la otra, el decaimiento de los otrora poderosos *think tanks* del bloque anti-pinochetista.

Hacia el siglo XXI y con reglas de juego mucho más estables, se ha configurado un nuevo escenario de *think tanks* en Chile. Instituciones como CIEPLAN vuelven a emerger con mayor fuerza, esta vez de un foco muy distinto. Otras como Expansiva y ProjectAmérica aparecen con nuevas propuestas, y Libertad y Desarrollo y el Centro de Estudios Públicos son cada vez más escuchados por todos los sectores políticos. Comienza así a

configurarse el nuevo sistema de *think tanks* en Chile.

Sobre este nuevo sistema enfocamos nuestro análisis. A través de entrevistas semiestructuradas quisimos rescatar cómo era la convivencia de los centros de pensamiento en las distintas arenas políticas. Ahí nos percatamos de que cualquier clasificación no podía hacerse desde los partidos, sino desde los agentes. En efecto, muchos centros responden a visiones ideológicas o programáticas más que partidarias, echando por tierra la noción de “un partido - un *think tank*”.

Un hallazgo interesante de la investigación fue el grado de estabilización del rol de gobierno y de oposición que cada uno de los centros presenta producto de dieciocho años consecutivos que la concertación administra el poder. En preguntas prospectivas contrafácticas hechas a los entrevistados, el hecho de que la oposición sea gobierno, y viceversa, les reporta inmediatamente un escenario de crisis organizacional. Esta estabilización en los roles se logra percibir en los escenarios Ejecutivo, Legislativo y Electoral.

En el escenario Ejecutivo hay una clara distinción en lo que se refiere a mecanismos formales e informales de influencia. Mientras los centros de gobierno gozan de mayor llegada a las esferas de poder y mejor acceso a información privilegiada, las instituciones de oposición muchas veces deben contentarse con ser parte de instancias consultivas.

En el escenario Legislativo la influencia es a la inversa. La posición técnica de los centros no oficialistas tiene mayor asidero entre los parlamentarios. El problema para los centros oficialistas es que tienen su mayor competencia en los técnicos del Estado. Por tanto, la competencia de ideas en el Parlamento es “*think tank* de oposición *vs.* Agentes de gobierno” más que “*think tanks vs. think tanks*”.

Finalmente, la formación de cuadros y de jóvenes es asumida como un imperativo transversal. Los primeros en hacerlo fueron los centros de oposición, en especial la Fundación Jaime Guzmán. Una escuela de jóvenes como la de Chile 21 viene a equilibrar en cierta manera este punto.

Con todo, los *think tanks* están dispuestos a seguir influenciando en la política pública. Cada vez más están aquilatando los nuevos escenarios y cada vez más buscan nuevas estrategias. Si durante la década de los ochenta tuvieron su esplendor, hoy viven una nueva etapa. Claramente, más que una fuerte institucionalización, necesitan flexibilidad para adecuarse a las vicisitudes de la política.

## Bibliografía

ALTMAN, David, Rafael PIÑEIRO y Sergio TORO

2008 International influences on democratic transitions: the successful case of Chile. Working Paper CDDRL Stanford University [En línea] <http://cddrl.stanford.edu> (consulta realizada el 29 de marzo de 2008).

COPPEDGE, Michael

2001 “Latin American parties: political darwinism in the lost decade”. En: Richard Gunther, Larry Diamond y Marc Plattner, editores, *Political parties and democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

CAREY, John

2002 “Parties, coalitions, and the Chilean Congress in the 1990s”. En: S. Morgenstern y B. Nacif, editores, *Legislative politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 222-253.

GARCÍA, Daniela y Sergio TORO

2008 Mecanismos de selección de candidatos para el Poder Legislativo: un examen a las lógicas de mayor y menor inclusión. En: A. Fontaine y otros, *Reforma de los partidos políticos en Chile*. Santiago: PNUD, pp. 395-412.

GLASER, Barney y Anselm STRAUS

1967 *The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research*. Nueva York: Aldine Publishing Company.

JOIGNANT, Alfredo y Patricio NAVIA

2003 “De la política de individuos a los hombres del partido. Socialización, competencia y penetración electoral de la UDI (1989-2001)”. *Revista Estudios Públicos*, 89 (verano), pp. 129-171.

LAAKSO, Markku y Rein TAAGEPERA

1979 “Effective number of parties: a measure with application to West Europe”. *Comparative Political Studies*, 12, pp. 3-27.

LOCKE, Karen

2001 *Grounded theory in management research*. Londres: Sage Publications.

LONDREGAN, John

2000 *Legislative institutions and ideology in Chile*. Cambridge: Cambridge University Press.

MONTES, Esteban, Scott MAINWARING y Eugenio ORTEGA

2000 "Rethinking the Chilean party system". *Journal of Latin American Studies*, 32 (3), pp. 795-824.

MORALES, Mauricio y Rodrigo BUGUEÑO

2001 "La UDI como expresión de la nueva derecha en Chile". *Estudios Sociales*, 107, pp. 215-248.

MORGENSTERN, Scott

2003 *Patterns of legislative politics: roll-call voting in Latin America and the United States*. Cambridge: Cambridge University Press.

NOLTE, Detlef

2003 "El Congreso chileno y su aporte a la consolidación democrática en perspectiva comparada". *Revista Ciencia Política*, XXIII (2), pp. 43-67.

O'DONNELL, Guillermo y Philippe SCHMITTER

1986 *Transitions from authoritarian rule: tentative conclusion about uncertain democracies*. Baltimore: John Hopkins University Press.

PINTO-DUSCHINSKY, Michael

1991 "Foreign political aid: the German political foundations and their US counterparts". *International Affairs*, 67 (1), pp. 33-63.

PNUD

1998 *Informe de Desarrollo Humano 1998*. PNUD.

PURYEAR, Jeffrey

1994 *Thinking politics: intellectual and democracy in Chile, 1973-1988*. Baltimore: John Hopkins University Press.

SIAVELIS, Peter

2000 *The President and Congress in postauthoritarian Chile*. Pennsylvania. The Pennsylvania State University Press.

SILVA, Patricio

1991 “Technocrats and politics in Chile: from the Chicago Boys to the CIEPLAN Monks”. *Journal of Latin American Studies*, 23 (2), pp. 385-410.

STRAUSS, Anselm y Juliet CORBIN

1997 *Grounded theory in practice*. California: Sage Publications.

STROM, Kaare

1990 “A behavioral theory of competitive political parties”. *American Journal of Political Science*, 34 (2), pp. 565-598.

TIRONI, Eugenio y Felipe AGÜERO

1999 “Sobrevivirá el nuevo paisaje chileno?”. *Estudios Públicos*, 74 (otoño), pp. 151-168.

VALENZUELA, Arturo y J. Samuel VALENZUELA

1986 “Party opposition in an authoritarian regime”. En: J. S. Valenzuela y A. Valenzuela, *Military rule in Chile. Dictatorship and opposition*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

## Entrevistas

- María Luisa Brahm, Instituto Libertad, marzo 2008
- Javier Couso, Expansiva, marzo 2008
- Santiago Escobar, Instituto Igualdad, marzo 2009
- María de los Ángeles Fernández, Chile 21, marzo 2008
- Cristián Gazmuri, Partido Socialista, marzo 2008
- Cristián Larroulet, Instituto Libertad y Desarrollo, abril 2008
- Jorge Navarrete, ProjectAmérica, marzo 2008
- Lily Pérez, Renovación Nacional, marzo 2008
- Lucas Sierra, CEP, abril 2008
- Eugenio Tironi, CIEPLAN, marzo 2008

## Entrevistas para otras investigaciones

- Genaro Arriagada, Tiempo 2000, marzo 2008
- Edgardo Boeninger, CED, enero 2008

## Notas

- <sup>1</sup> Los autores agradecen los comentarios de Adolfo Garcé, Rafael Piñeiro, Juan Pablo Luna, Mauricio Morales y Enrique Mendizábal.
- <sup>2</sup> Centrándonos principalmente en teorías como el darwinismo político (Coppedge 2001), los agentes políticos (Morgenstern 2003) y el *office seeker* (Strom 1990). [Más adelante, en la sección III, se explica el significado de esta expresión en inglés (N. del E.)]
- <sup>3</sup> Para el desarrollo y sistematización de las entrevistas se utilizaron herramientas de la teoría fundada (Grounded Theory). Véase Glaser y Strauss 1967. Para aplicaciones prácticas, véase Locke 2001, y Strauss y Corbin 1997.
- <sup>4</sup> Entendemos por transición el intervalo comprendido entre el comienzo del proceso de disolución del régimen autoritario y la instalación de la democracia (O'Donnell y Schmitter 1986). Para el caso de Chile este intervalo abarca las protestas civiles de 1982 y la asunción de Patricio Aylwin el año 1990.
- <sup>5</sup> Véase <[www.icheh.cl](http://www.icheh.cl)> (consulta realizada el 25 de marzo de 2008).
- <sup>6</sup> Estos centros fueron CERC, PIIE, PET, entre otros. Véase <[www.academia.cl](http://www.academia.cl)> (consulta realizada el 25 de marzo de 2008).
- <sup>7</sup> Con base en la entrevista a Eugenio Tironi, en aquella época miembro de SUR y hoy presidente de CIEPLAN.
- <sup>8</sup> UP fue la coalición electoral de partidos de izquierda y centro izquierda que llevó a Salvador Allende al gobierno en 1970.
- <sup>9</sup> En lo esencial, el sistema electoral determina que cada coalición debe presentar dentro de los distritos o circunscripciones listas compuestas por dos candidatos, donde los electores deben votar por solo uno de ellos y sumar estos votos al global de la lista. Luego, los candidatos más votados de las dos listas con mayor número de sufragios son electos parlamentarios, salvo que la que tenga primera mayoría logre doblar a la segunda. Cuando esto ocurre, los candidatos electos al Parlamento serían los dos representantes de la coalición. De esta forma, a través del sistema binominal podría ocurrir que el candidato más votado del pacto, y cuyo conglomerado alcanzara a lo menos el 30% de los sufragios en cada distrito o circunscripción, forme parte del Parlamento (García y Toro 2008).
- <sup>10</sup> Este indicador se construye a partir del porcentaje del número de votaciones de cada partido político en las elecciones legislativas. Asume que el número de votaciones en los comicios parlamentarios determina el peso político específico de cada una de estas organizaciones. De esta manera, el índice logrado expresa la cantidad de fuerzas políticas realmente existentes, más allá del número de partidos totales. Ello permite cuantificar la magnitud de la fragmentación del sistema de partidos con mayor detalle que la clasificación tradicional en bipartidismo, multipartidismo moderado o multipartidismo extremo. Para más información, léase Laakso y Taagepera 1979.
- <sup>11</sup> Alude a la diferencia de votos que obtienen los diversos partidos de una elección a otra. El indicador mide el porcentaje del voto que cambia en el sistema de partidos a lo largo de un ciclo determinado, evaluando la magnitud de ese cambio de elección (entre partidos y voto en blanco, voto negativo y abstenciones), donde el valor “0” representa la inmovilidad absoluta en términos de preferencias políticas y “100” el máximo valor de cambio posible (Pedersen y Nogens 1979).