

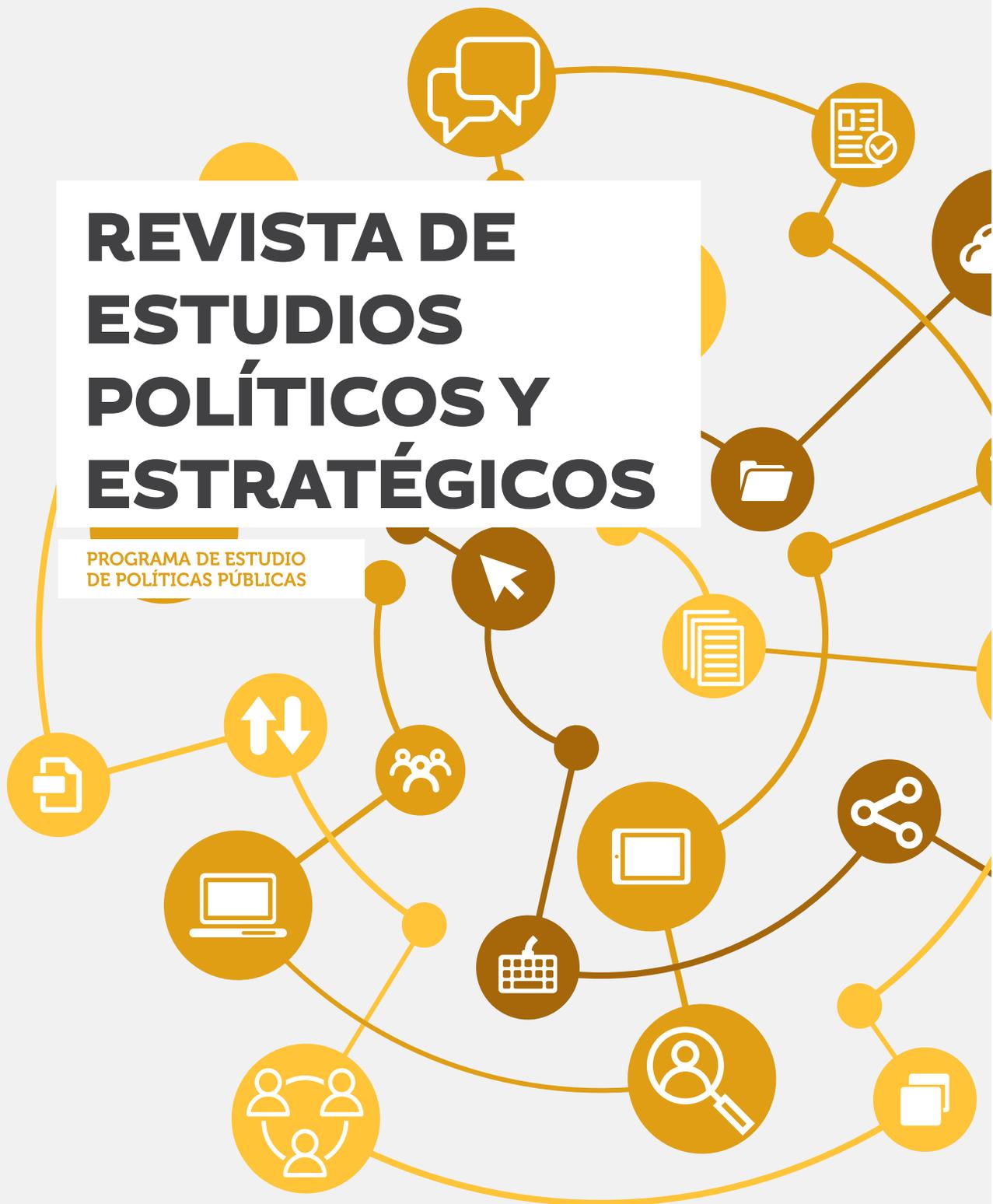


UNIVERSIDAD
TECNOLÓGICA
METROPOLITANA
del Estado de Chile

I.S.S.N. : 0719-3653
Vol. 4 / N°1
Primer semestre 2016

REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

PROGRAMA DE ESTUDIO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS





UNIVERSIDAD
TECNOLÓGICA
METROPOLITANA
del Estado de Chile

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

Vol. 4 / N°1

Primer semestre 2016

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 4, N°1, primer semestre 2016

CUERPO EDITORIAL

DIRECTOR: Dr. Leonardo Gatica V.

Revista de Estudios Políticos y Estratégicos
Programa de Estudio de Políticas Públicas
Universidad Tecnológica Metropolitana
Dr. Hernán Alessandri N°722, Providencia, Santiago.

EDITORA: Mg. Paola Aceituno O.

Dr. Hernán Alessandri N°722, Providencia,
Santiago
Telefono: (56-2) 27822995

CONSEJO ASESOR:

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

COMITÉ TÉCNICO:

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

INFORMACIONES

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

- Sitios Web: www.pepputem.cl
www.revistaepe.blogutem.cl / www.utem.cl
- Correo electrónico: politicaspublicas@utem.cl
editorial@utem.cl
- Dirección: Dr. Hernán Alessandri n° 722,
Providencia, Santiago
- Teléfono: (56-2) 27877995

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

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

Impresión: Gràfhika
Santiago de Chile, Diciembre de 2015.

ÍNDICE

director Leonardo Gatica	PRESENTACIÓN REFLEXIONES DE UN ECONOMISTA SOBRE POLÍTICA Y SOCIEDAD	6-19
autor Patricio Leyton Alvarado	EL GOBIERNO DE MANUEL MONTT Y EL FINANCIAMIENTO DE LA ASTRONOMÍA: CIENCIA Y POLÍTICA EN LA REPÚBLICA CONSERVADORA (1852-1861)	20-37
autor Pablo Andrés Curarello Javier Vitale Juan Ignacio Curarello	PROSPECTIVA, TERRITORIO Y DESARROLLO: HACIA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN MODELO DE GESTIÓN DE LA INNOVACIÓN QUE CONTRIBUYA A LA COCONSTRUCCIÓN DE TECNOLOGÍAS SOCIALES PARA LA SUSTENTABILIDAD EN LA PROVINCIA DE CATAMARCA	38-57
autor Roberto Lagos Flores	SEGURIDAD PÚBLICA: TENDENCIA DELICTUAL HISTÓRICA Y UNA PROPUESTA DE ÍNDICE GLOBAL DELICTIVO A NIVEL COMUNAL EN CHILE	58-91
autor Pablo Iriarte Bustos	ENTRE LA REGIÓN Y LA COMUNA: DESCENTRALIZACIÓN Y MUNICIPIOS BAJO LA MIRADA DE LOS CONSEJEROS REGIONALES DE CHILE	92-112
autora Aranay Rodríguez Dihigo	LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER UN NUEVO MARCO CONCEPTUAL EN NACIONES UNIDAS PARA EL SIGLO XXI: SUS ELEMENTOS CONTRADICTORIOS.	114-139
autor Zenobio Saldivia M.	LA DIALÉCTICA EN EL DESARROLLO METODOLÓGICO	140-147



Leonardo Gática Villaruel
DIRECTOR

EDITORIAL

Durante el último decenio Europa ha sido impactada por diversas situaciones que han tenido consecuencias de carácter económico en América Latina y en Chile. Una de ellas, la más reciente, es la decisión del Reino Unido de abandonar la Unión Europea, asunto que en nuestro país por de pronto -entre otras situaciones- ha significado volatilidad en el precio de acciones de empresas, repercutiendo ello en el deterioro en los fondos de pensiones de muchos chilenos. Sin embargo, el efecto de largo plazo no es posible de observar aún.

Pero, desde el año 2007, el orden económico y social establecido después de la Segunda Guerra Mundial ha sido sacudido por una gran crisis sin precedentes cuyo origen, aun siendo económico, deja al descubierto falta de valores éticos y morales en la utilización de los instrumentos financieros y la forma de llevar a cabo políticas económicas por el poder ejecutivo en un gran número de Estados y organizaciones supranacionales. Precisamente sobre este asunto refiere el tema de análisis de esta editorial, que revisa el Doctor en Economía Industrial e Internacional Carlos Gutiérrez Hita, Académico del Departamento de Fundamentos del Análisis Económico, Campus San Vicente del Raspeig, Universidad de Alicante, España, quien reflexiona desde los fundamentos de la actual crisis económica -aún no superada- sobre cuáles son los posibles caminos del nuevo orden socioeconómico y político que comienzan tras las cenizas de lo que ha sido la primera gran crisis en la era de la globalización. A continuación incorporamos su trabajo.

¿HACIA UN NUEVO ORDEN? REFLEXIONES DE UN ECONOMISTA SOBRE POLÍTICA Y SOCIEDAD.

1. INTRODUCCIÓN

El año 2007 será recordado por marcar el comienzo de un nuevo orden a nivel mundial. Entonces, al igual que ahora en 2016 la civilización avanza por una senda cuyo trazado está aún indeterminado. La parte del planeta que conocemos como civilización occidental ha sufrido otras alteraciones del statu quo más o menos profundas con anterioridad (las crisis energéticas de los años setenta, las dos guerras mundiales del pasado siglo y la gran crisis de 1929 son algunos ejemplos). Oriente y los países circunscritos en la órbita rusa han experimentado igualmente cambios y revoluciones que con menor o mayor fortuna han alterado el orden establecido, además de participar o ser víctimas de los grandes cambios acaecidos en Occidente. Por último, el continente africano y Latinoamérica han asistido a estos hechos en calidad de actores secundarios, en el sentido de que no han sido partícipes directos en dichos eventos pero si la mayoría de las veces víctimas colaterales de las circunstancias y de los resultados de conflictos entre potencias mundiales o poderes regionales.

Sin embargo, en esta ocasión el *shock* tiene lugar en varias dimensiones al mismo tiempo. Por una parte, es un cambio a nivel económico, político y social que tiene lugar en países en concreto pero también en áreas económicas estructuradas mediante organizaciones supranacionales, como la Unión Europea. Efectivamente, estas tres dimensiones aparecen más que nunca interrelacionadas como consecuencia de la globalización y, en consecuencia, los cambios en una de ellas

no pueden ser entendidos sin tener en cuenta los efectos externos que provocan en las otras. Por otra parte, es un cambio a nivel global y tiene su origen, a diferencia de otras ocasiones, en un crecimiento económico sin precedentes en la historia, tanto por la magnitud del mismo, como por su extensión en el tiempo. En efecto, desde finales de los años 90 y hasta el año 2007 (en algunas regiones incluso hasta 2008) un gran número de países y muchas capas de la población accedieron a niveles de vida no alcanzados hasta ese momento. Sin embargo, esto no redundó en una disminución de la desigualdad: ésta se mantuvo o aumentó. La brecha entre las áreas más favorecidas por el crecimiento económico y aquellas más castigadas por el hambre y las condiciones ínfimas de trabajo no dejó de crecer en estos 3 lustros. Sin embargo, la necesidad de cantidades ingentes de producción industrial propició que —aún en condiciones ínfimas de trabajo— muchas capas de población de países hasta entonces con una pequeña producción industrial en relación al total de su economía, emigrasen del campo a la ciudad y cambiasen su modo de vida desde una existencia eminentemente rural a una incipiente vida de ciudadano industrial. Así, la sociedad pretendidamente próspera que creíamos tener, donde una incipiente clase media parecía afianzarse en muchos países en desarrollo y se estabilizaba en torno a rentas per cápita elevadas en aquellas áreas económicas ya desarrolladas, comenzó a expandir el gasto corriente por encima de la renta futura esperada, que a su vez se sustentaba en percepciones erróneas. Los cimientos de esta renta futura esperada se fundamentaban en un crecimiento económico —en ocasiones de dos dígitos— sustentado en fuentes del crecimiento estáticas, pero no dinámicas. Es decir, en aquellos componentes de la demanda que no generan crecimiento intertemporal como la acumulación de capital humano y el desarrollo del comercio internacional no especulativo, principalmente la expansión urbanística y el incremento de la cantidad de dinero en circulación. En efecto, el consumo

interno de un país y el desarrollo y mantenimiento de las infraestructuras no se mantiene vigoroso si las fuentes del crecimiento no se sustentan sobre bases sólidas y duraderas. En este sentido, es un hecho contrastado y *estilizado* del crecimiento (utilizando nomenclatura de la teoría del crecimiento económico contemporánea) que éste alcanza estados estacionarios más elevados -con tasas de crecimiento per cápita elevadas- cuando la acumulación de capital se mantiene en el tiempo por encima del nivel de reposición, y esto solo es posible cuando el capital humano contribuye *dinámicamente* a que dicha acumulación de capital se extienda en el tiempo. Para ello, es necesario que la educación de calidad a todos los niveles esté asegurada, la cobertura social y sanitaria garantizadas y el respeto a las instituciones del estado por medio de la representación ciudadana sea un sentimiento arraigado en la población. En suma, se puede afirmar que el pretendido crecimiento económico no era tal, ya que estuvo sustentado en una expansión financiera del crédito que no estaba respaldada en activos de calidad (fundamentalmente bienes inmuebles sobrevalorados y expectativas de crecimiento futuro sobreestimadas). Las entidades financieras y los bancos emisores ejercieron de padres irresponsables sobre un mundo adolescente que creía en unas posibilidades infinitas de expansión, adormecido por un efecto placebo. El resultado es que al cabo de varios períodos la inflación acaba por sobrepasar los límites esperados y el consumo acaba por resentirse, comenzando la espiral de desempleo e incremento de tipos de interés para frenar el proceso inflacionario. Resultado: un período de estanflación (crecimiento negativo del PIB con tasas altas de inflación) seguido de atonía en los precios y crecimiento económico aún más negativo, aún en un contexto de altos tipos de interés.

No es el objetivo de estas reflexiones analizar los orígenes y fundamentos de la crisis económica que ha asolado una gran parte del planeta, por ello sólo

citaré las causas del fenómeno en la medida que ayuden a explicar el porqué de la crisis social que subyace y también supera a la crisis económica. El objetivo de este estudio es aportar mi reflexión sobre los hechos económicos y sociales acontecidos desde 2007 y arrojar luz sobre cuál puede ser el camino hacia una sociedad próspera en ideas y medios materiales, analizando las carencias, peligros, virtudes y enseñanzas que los hechos socioeconómicos recientes han destapado en la sociedad de países con distinto grado de desarrollo y que, a buen seguro, nos llevan a un nuevo equilibrio de fuerzas entre la ciudadanía, sus representantes y las instituciones gubernamentales y aquellas que no dependen de los poderes establecidos (y que hemos aglutinado bajo el nombre genérico de organizaciones no gubernamentales o bien ONGs).

El objetivo, pues, de esta propuesta de investigación es analizar, en primer lugar, cómo la elaboración de normas y la definición de mercados orientados a restringir la competencia, favorece los intereses de una minoría empresarial hegemónica que lleva a la oligopolización de los mercados y a una sociedad polarizada donde amplios sectores de la sociedad no se identifican con los núcleos minoritarios de toma de decisiones. En segundo lugar, como consecuencia de la restricción a la libre competencia, la economía sufre un crecimiento desequilibrado provocando una disminución de los recursos públicos y una mala asignación de los mismos, acentuando la atonía de la economía de mercado y aumentando una brecha social aguda y larga en el tiempo.

El resto del trabajo se estructura de la siguiente manera. En la sección segunda motivo el tema de estudio estableciendo la hipótesis de partida: la crisis económica es una etapa posterior (y consecuencia) de una crisis social e institucional. En la tercera sección presento y discuto cuáles son los condicionantes que han llevado a esa crisis social e institucional y cómo actúan los mecanismos de

trasmisión a la economía. Para ello, y bajo un enfoque socio económico, presento un análisis basado en la economía del comportamiento. Finalmente analizo, a la luz de lo expuesto anteriormente, la situación actual y mi hipótesis en el medio plazo sobre el equilibrio de poderes políticos, sociales y económicos y su repercusión en la desigualdad y la cohesión social no sólo dentro de un país, sino a nivel global entre civilizaciones y áreas geográficas distintas. El artículo concluye con unas breves conclusiones.

2. LOS ORÍGENES DE LA CRISIS ECONÓMICA Y SOCIAL: UNA HIPÓTESIS.

La crisis económica ha dejado al descubierto que varios aspectos relacionados con la actuación del poder ejecutivo y legislativo deben de ser reconsiderados. El primero, es que antes de que la crisis económica entrase en su fase más aguda ya existía una crisis social e institucional. Y que ambas, la crisis social pero también la institucional, están provocadas por una crisis de valores y de gestión del conocimiento, entendidos ambos de manera amplia: el acceso a la educación en todos sus niveles, la cultura de cada pueblo y etnia, la capacitación profesional y el desarrollo de la investigación básica y aplicada. El círculo se cierra cuando tomamos conciencia de que una crisis económica lleva a una reducción drástica de los recursos públicos y privados destinados al desarrollo del conocimiento, el mantenimiento de un sistema sanitario universal y el sistema de protección social (sobre todo la cobertura al desempleo y el sistema de pensiones). Esta reducción de recursos ensancha la brecha entre aquellos que poseen la riqueza suficiente para acceder a dichos bienes y aquellos que quedan relegados (y excluidos) de los

mismos. En efecto, sanidad y educación son bienes en cierto modo intangibles, que se transforman en bienes y servicios concretos por medio del aumento del empleo y la innovación, lo que lleva a poder soportar un gasto elevado y sostenido en el tiempo de las prestaciones sociales. Este círculo virtuoso se convierte en un círculo vicioso cuando la ausencia de recursos destinados a la educación más básica lleva a una sociedad donde la pérdida de valores es la tónica dominante. Si a esto se le suma la cantidad ingente de recursos destinados a la sanidad en un planeta en el que la población es cada vez más longeva, el coctel es fatal.

La ausencia de una clase media instruida provoca la polarización de la sociedad, la pérdida de votantes situados en posturas moderadas (y por tanto en el centro del poder de decisión ya que determinan el resultado de unas elecciones) y la aparición de lobbies políticos y económicos con el fin de preservar un status social y político apoyado en posiciones extremas. Finalmente, la reducción de los mercados por la falta de competencia empresarial e innovación (que profundiza aun más el cisma social) conduce a una estructura de mercado oligopolística, donde los márgenes empresariales de las empresas que sobreviven son, paradójicamente, aún mayores que durante la expansión económica. La razón es que tienen una cuota de mercado mayor al reducirse la competencia ejerciendo así un mayor poder de mercado. A este respecto, es curioso y aún tema de estudio para la teoría económica, cómo las discriminaciones de precios (es decir, la habilidad de las empresas de imponer diferentes precios según el perfil del demandante con el fin de aumentar los márgenes comerciales) funcionan mejor en contextos de bajo crecimiento económico que en economías con altos índices de crecimiento donde la desigualdad social es menor (es decir, donde hay una gran clase media con alto poder adquisitivo). La explicación

es que cuanto más polarizados están los poderes adquisitivos, esto es, una relativamente pequeña clase acomodada y una amplia capa de clase media y baja, se puede aprovechar mejor la posición de dominio mediante la imposición de diferentes precios en función de cada perfil de consumo, incrementando los beneficios empresariales y descendiendo el bienestar de los consumidores (e incrementando la desigualdad social).¹ Más allá de consideraciones sistémicas - que la actual crisis económica tiene su origen allende los mares con la crisis *subprime* en Estados Unidos - cabe preguntarse por qué la profundidad de la crisis económica actual y el ritmo de superación de la misma - y la forma en que se supera - es distinto en cada área económica, en cada estado y - aún más - dentro de cada Estado. La respuesta a esta pregunta no es trivial y obedece a consideraciones - e interacciones - entre la economía, la sociedad y las instituciones.

No es trivial el papel que los grupos de poder -lobbies en adelante - tanto políticos como económicos han tenido en el advenimiento de una crisis social e institucional que desemboca en una crisis económica y de Estado sin precedentes en la historia contemporánea (ni siquiera cabe la comparación con la crisis sistémica de 1929 pues ni estaban desarrolladas las instituciones supranacionales, ni muchas a nivel nacional, ni la economía de mercado poseía los instrumentos financieros y técnicos para desarrollarse).

La función que un lobby ejerce en aquella área bajo su dominio no es otra que influir en la toma de decisiones -a nivel económico, político y jurídico-

para favorecer intereses de una minoría que, de una forma u otra, están encaminados a maximizar los beneficios económicos derivados de una actividad en un mercado. La forma de conseguir dichos objetivos es posible gracias a una doble vía, a saber:

- (i) la influencia sobre el poder legislativo y judicial de lobbies cercanos a los órganos de toma de decisiones, y
- (ii) la influencia en los consejos de administración de grandes empresas de agentes económicos al servicio de lobbies empresariales.

El control *ex ante* - mediante el impulso de normativa regulatoria al servicio de los intereses de un lobby - y *ex post* - mediante la reducción de la competencia en mercados estratégicos (cartelización, acuerdos verticales de exclusividad y prácticas anticompetitivas en general) - llevan en el corto y medio plazo a una distribución del poder y de la riqueza focalizada y desigual, donde un reducido grupo privilegiado acapara gran parte de la riqueza y la toma de decisiones. En este estadio entra en juego el papel del conocimiento como bien público -que debería ser de libre acceso y no rival-. El acceso al conocimiento se puede limitar mediante la imposición de altas tasas de entrada al sistema, sobre todo en las etapas de educación superior, y también segregar, mediante la elaboración de sistemas educativos donde la enseñanza pública sea dotada con pocos recursos y la enseñanza privada (o *concertada* como se conoce en algunos países de habla hispana) goce de acceso a mayores recursos indirectamente. Irremediabilmente en el largo plazo el capital humano a nivel agregado decrece, limitando la productividad y los salarios,

1.- Nótese cómo en los últimos años las marcas blancas o marcas pertenecientes a grandes superficies, que ofrecen productos básicos con una calidad básica, están desarrollándose de forma exponencial, al mismo tiempo que las marcas reconocidas no disminuyen su precio (en algunos casos incluso lo aumentan). La razón es que si no ofreciesen marcas blancas a precios reducidos esa parte de la demanda no compraría, y en un contexto recesivo esa parte de la demanda es una proporción muy grande de la demanda total.

reduciendo el mercado potencial y - como fruto de esto - la inoperatividad de unas normas y una legislación pensadas para favorecer la actividad económica encaminada a preservar los privilegios establecidos mediante el mantenimiento de los beneficios empresariales en aquellos lobbies que apuntalan el sistema. Sin embargo, el deterioro del mercado vía aumento del desempleo y descenso de salarios lleva a un empobrecimiento de muchas familias. Y en este punto es donde la brecha social consecuencia de la falta de responsabilidad social de los lobbies y aún más de las instituciones puede ser víctima de su propia estrategia.² En un contexto supranacional (como por ejemplo la Unión Europea) donde cada estado es solo parte de un ente económico donde la convergencia - similitud - económica es necesaria para el funcionamiento del sistema el final es predecible: un ajuste presupuestario desmesurado que, manejado por los mismos lobbies que han creado la situación, recae sobre los más débiles socialmente y sobre aquellas estructuras molestas para el ejercicio de actividades anticompetitivas.

3. COMPETENCIA IMPERFECTA Y DESIGUALDAD.

Los fundamentos de la economía de mercado en la tradición de los economistas clásicos se apoyan en conceptos individualistas y, en particular, en el concepto de óptimo de Pareto. Brevemente explicado, los economistas postulamos que una asignación (léase un reparto de los bienes y servicios entre la población) constituye un óptimo de Pareto si en dicha asignación es imposible mejorar

la situación de al menos un agente (ciudadano, empresario...) sin empeorar la de otro. A primera vista esto parece un buen criterio pero, sin embargo, adolece de no tener en consideración la equidad. Efectivamente, una situación en la que un reducido grupo de agentes tenga el 90% de los recursos o bienes finales y el resto de la población tenga sólo el 10% restante constituye una asignación óptimo paretiana, ¡incluso que un reducido grupo tenga todo y el resto nada! Estos dos sencillos ejemplos dejan al descubierto algo que una gran parte de los gobiernos occidentales empezaron a tener en cuenta después de la Segunda Guerra Mundial: la reducción de la desigualdad mediante el desarrollo de la clase media. Además, esta clase media sustentaría una actividad económica vigorosa, vía consumo privado e inversión, favoreciendo una recaudación suficiente para mantener una inversión pública en el tiempo. Por supuesto, en los países centroeuropeos esta tesis llevaría al desarrollo de la socialdemocracia mientras que en otros de tradición anglosajona (principalmente Estados Unidos, Reino Unido y los países en su órbita de influencia) el Estado quedó reducido a la prestación de servicios básicos la mayoría de las veces externalizados en empresas privadas que cubrían el servicio.

La forma de llevar a cabo tan ingente tarea fue postulada tras la Gran Depresión por John Maynard Keynes en sus innumerables conferencias académicas y de divulgación y en su libro *Teoría general del empleo, el interés y el dinero*. Su receta era sencilla: el Estado debía inyectar en la demanda agregada suficientes recursos para hacer que ésta se reactivase. Tal cosa sólo era posible mediante

2.- Recuerdo que un amigo mío al que le gustaba mucho jugar al Monopoly® me contaba que un día se dio cuenta que era el peor juego de mesa en el sentido de que enviaba un mensaje perverso. No sin razón, él pensaba que una vez que exterminas al resto de jugadores porque los has arruinado, ¿qué mercado te queda? Ninguno. El juego se acaba y todos se van a su casa. El problema es que en la vida real el juego no puede acabar. Desde entonces miro al Monopoly® con otros ojos.

un incremento del gasto público y un sistema impositivo estructurado y con una gran base recaudatoria. La receta parecía buena salvo por que siempre se le acusó de cortoplacista. En efecto, una cantidad demasiado grande de recursos públicos desplaza a la inversión privada, pero el sostenía que si la economía está deprimida y el Estado tiene capacidad para endeudarse éste era un mal menor, porque tarde o temprano la inversión privada se reactivaría.³ Sin embargo, el mundo se preparaba ya para la segunda contienda mundial y sus recetas esperaron –quizá de forma deliberada– a que la destrucción total diese paso a la mayor inversión pública por parte de los gobiernos occidentales en el siglo XX. Tal inyección de recursos públicos dio lugar a que por primera vez en muchos países se dispusiera de sistemas de salud estructurados, sistemas de educación primaria y secundaria, redes de carreteras y enajenación por parte del estado de ferrocarriles y otros servicios públicos (explotados como monopolios naturales por parte de los gobiernos).⁴

Hasta la década de los años 80 la capacidad de los gobiernos para endeudarse fue alta. Sin embargo, en muchos países de la OCDE el nivel de endeudamiento mediante deuda pública y los déficits acumulados comenzaron a ser preocupantes. El desarrollo de la economía financiera, es decir, la capacidad para poner en contacto ahorradores y prestamistas, y la instrumentación de activos destinados a la expansión del crédito y la estructuración

de los riesgos, permitieron momentáneamente rebajar los niveles de alarma. De hecho, en la década de los noventa comenzó una etapa de expansión económica larga y *exuberante*. En efecto, en un contexto de economía global, donde sobre todo China y el resto de los países asiáticos entraron en el mercado –como compradores y productores a bajo precio– el mercado inmobiliario y de infraestructuras públicas se reveló como un jugoso filón donde sustentar el crecimiento de activos, a priori, sin riesgo. Si la expansión económica es duradera, las expectativas de crecimiento se mantienen, y la expansión monetaria autoalimenta la demanda. El problema fue que el crecimiento fue muy rápido y la inflación comenzó a incrementarse rápidamente en un contexto de tipos de interés bajos. Cuando éstos comenzaron a subir –también rápidamente– ya era tarde. Activos estructurados en inversiones inmobiliarias e infraestructuras que resultaron fallidas y deficitarias precipitaron la valoración de activos a la baja y nos encontramos con ingentes cantidades de dinero circulando y prestatarios que vieron como su riqueza financiera decrecía por semanas. La venta de activos dudosos comenzó y la ralentización del consumo llevó al paro. La crisis fue servida a los postres, y la indigestión aún mantiene a enfermos en cama... con una recuperación lenta y larga. La situación actual de altos déficits gubernamentales provocados por el decrecimiento de ingresos y las mayores necesidades de cobertura y pago de deuda han llevado a una crisis de confianza inusual, insospechada y no esperada.

3.- Keynes, de hecho, identificaba con lo que él llamaba la trampa de la liquidez a aquellos contextos donde la atonía de los precios era total, los tipos de interés muy reducidos (o nulos) y, sin embargo, el crecimiento económico muy débil. En contextos así el inyectar gasto público con bajos niveles impositivos (admitiendo un endeudamiento del Estado) no desplazaba la inversión privada.

4.- Un monopolio natural es una situación donde dados los altos costes fijos de explotación es óptimo que una sola empresa ofrezca el servicio, dada una cierta demanda estable y con poco crecimiento. Tal es el caso de la explotación de FFCC, servicios de correos, telefonía, electricidad, gas y agua, principalmente. Nótese como dichos servicios no han sido total o parcialmente liberalizados hasta que la demanda ha comenzado a crecer exponencialmente (en muchos casos en la segunda mitad de los años noventa).

Cabe preguntarse por qué las consecuencias de la crisis económica tienen una incidencia diferente en cada país y también en cada área económica. Una razón es porque las instituciones tienen un peso diferente y la forma en que llevan a cabo su actividad difiere también. Además, el ciclo político y la influencia de los lobbies políticos y económicos inciden de forma diferente en los resultados del mercado. Déjenme que analice más en profundidad estas ideas.

En particular, ilustraré lo anterior centrándome en el área económica delimitada por aquellos países que dentro de la Unión Europea pertenecen al espacio monetario común denominado *zona euro*. ¿Por qué en Alemania o Francia la crisis económica no ha sido tan severa? ¿Por qué si lo fue (y todavía lo es) España, Portugal, Italia, Grecia? Una respuesta acertada podría ser, bajo mi punto de vista, porque la crisis institucional, la política económica de los partidos en el poder y aún la respuesta de la sociedad ha sido determinante. No sólo como respuesta, sino como actuación a lo largo del tiempo anterior al advenimiento de la crisis económica. En efecto, Alemania (por poner un caso en uno de los extremos) es un país donde tradicionalmente, desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial, los partidos políticos han tenido en cuenta el largo plazo anteponiéndolo al ciclo político, por lo que existió (y existe) espacio para grandes coaliciones (al estilo de la actual CDU con los socialdemócratas, con Angela Merkel como canciller). Además, el Bundesbank (autoridad monetaria) impone un control férreo sobre la inflación, delimitando además la actuación del Banco Central Europeo por su gran influencia en los círculos de decisión de política monetaria. Por último, la sociedad alemana es muy pragmática, en el sentido de que cumple las reglas establecidas con un sentimiento de sociedad antes que de individualismo (en Alemania los índices de fraude y corrupción a todos los niveles se sitúan

entre los más bajos del planeta). ¿Consecuencia? En un contexto de crisis económica la cohesión social, la confianza en las instituciones y la *mirada de largo plazo* de los partidos políticos hacen que el ciclo se suavice, incurriendo en pérdidas de bienestar menores y una brecha social delimitada por la protección estatal al ciudadano mediante los programas sociales de cobertura.

Miremos ahora a la situación de España (nótese que podía haber citado un ejemplo aún más extremo como por ejemplo Grecia). En España, la crisis económica tuvo unas consecuencias mucho más dramáticas que en Alemania. Para empezar, en el plano económico, la inflación se disparó mucho más que en los países centroeuropeos, lo que hizo que, aun siendo la tasa de interés de referencia la misma para toda Europa (el Euribor) en España el sistema financiero comenzase a restringir el crédito ante la incertidumbre de recuperar el capital ya prestado. La situación de desempleo por la depresión del consumo y el freno en la inversión inmobiliaria (vía subida de tipos de interés e inflación) terminó con el crecimiento económico. Pero, ¿qué pasaba antes, durante la expansión económica? La respuesta es que el partido político en el poder, y aún aquel mayoritario en la oposición trazaban unas estructuras de poder basadas en estrechar lazos entre el sector financiero, construcción y diversos servicios estratégicos como eléctricas y telecom. A su vez, la legislación favoreció en demasía la expansión de la construcción y la permisividad en el techo de gasto de ayuntamientos, autonomías y diputaciones provinciales. El resultado fue, y lo es hoy, unas tasas de fraude y corrupción política y financiera que salpica a muchas personalidades. En definitiva, las instituciones no actuaron de equilibrador social. Es por eso que la reacción social propugnó el nacimiento de partidos políticos de nuevo cuño que recogen inquietudes de ciudadanos descontentos y que amenazan el poder estable-

cido (en particular, las siglas *Podemos*, de corte progresista, y *Ciudadanos*, de corte conservador).

La consecuencia de estas asimetrías es una ruptura social y política a nivel europeo, pero que también se manifiesta en otras áreas económicas. En el ámbito latinoamericano, las aspiraciones venezolanas de sostenimiento del poder establecido a cualquier precio a costa de las instituciones chocan de frente con el desarrollo de éstas en países como Chile, aunque en la actualidad se asista a manifestaciones reclamando servicios y mejoras a todos los niveles. De hecho, el proceso que se vive en Chile es una muestra de cómo la sociedad puede hacer que las instituciones evolucionen. Si no existiera la libertad para expresar esas inquietudes, sería imposible esa evolución (como en el caso citado de Venezuela). Este último ejemplo muestra, una vez más, que la crisis económica tiene diferentes efectos dependiendo del grado de cohesión social, desarrollo institucional y salud democrática.

Volvamos a la economía. ¿Cuál es el resultado de diferentes grados de crisis económica? Irremediablemente, la necesidad de diferentes remedios instrumentados en diferentes medidas de política económica. Aquí entra en juego el papel que instituciones como el FMI, el Banco Mundial, la Comisión Europea y otros órganos supranacionales juegan en su papel de árbitros, pero también como parte interesada. No se puede recetar el mismo remedio a enfermos aquejados de enfermedades diferentes, utilizando un lenguaje mundano. La razón es simple, los grados de asimilación del remedio son diferentes y aún los remedios mismos tienen que personalizarse. Bajo mi punto de vista, el desarrollo de políticas asimétricas (no solo monetarias y fiscales sino también de rentas, redistributivas y de racionalización del gasto) están en el centro del problema.

En resumen, la implementación adecuada de políticas económicas instrumentadas por un gobierno responsable, debe de estar encaminada a resolver problemas de fondo, y no cortoplacistas. No obstante, la redistribución de la renta y el adecuar las tasas impositivas al momento macroeconómico y la capacidad de gasto de la población es crucial para no deprimir el consumo y permitir el acceso de la población a la educación y una sanidad digna. Para ello, el desarrollo de las instituciones y la credibilidad de éstas es el único camino para que el ciudadano se sienta representado. De otra forma, la falta de cohesión social lleva a los populismos que, a ambos lados del Atlántico, hemos sufrido en diferentes etapas de la historia reciente.

4. HACIA DÓNDE VAMOS. ALGUNAS REFLEXIONES Y CONSIDERACIONES.

Quiero finalizar estas reflexiones con mi visión personal de cómo las instituciones deben de interactuar con el mercado y el papel que la sociedad en su conjunto juega en éstas instituciones (mediante su participación activa en ellas), el proceso político y la evolución de la actividad económica.

El reto de la sociedad para los años inmediatos, a mi modo de ver, es encontrar las vías adecuadas para redefinir la democracia. Quisiera explicar esto último. Para mí, redefinir la democracia significa permitir que el ciudadano participe en el proceso político y en las instituciones de una manera activa. Ello no significa que en el día a día el ciudadano tenga que ser escuchado, basta con que los representantes sean portadores de las inquietudes de los ciudadanos. Para ello, la democracia tiene muchos instrumentos y estratos para conseguirlo: desde los poderes locales y provinciales, hasta los procesos de consulta puntuales.

El desarrollo de una clase media estable requiere, inevitablemente, un Estado fuerte y con presencia efectiva en la población. Fuerte, porque requiere que la población se sienta representada en los gobernantes de manera que aquellos que ostentan el poder legislativo desarrollen leyes y marcos de actuación acordes con las demandas tanto de ciudadanos como del sector empresarial. Presencia efectiva porque debe ser un Estado cercano al ciudadano, mediante la cesión de poderes a organismos a los que puedan acceder los individuos con facilidad. Usualmente, estos estratos se dividen en poder central, regional y local.⁵ Así pues, forma parte de las tareas de los gobiernos el ejercer un sistema de gobierno que sea *pro social* antes que *pro mercado*. Esto no significa que el mercado no deba existir y cumplir su función: el mercado debe ser el motor de la economía que debe permitir una generación de riqueza tal que el estado pueda redistribuirla eficientemente.

En el anterior párrafo he expuesto conceptos importantes identificados con objetivos, pero sin mencionar las vías para su consecución. He aquí las vías principales que considero necesarias para el logro de los objetivos expuestos:

a) Actuaciones *ex ante*:

- Un diseño coherente de la legislación y de las *reglas del juego* económicas y sociales.
- Un sistema impositivo coherente y progresivo.
- El establecimiento de un sistema de cobertura social que ampare a la población.

b) Actuaciones *ex post*:

- Seguimiento de la situación económica y el bienestar de la población.

- Medidas coercitivas y de castigo cuando las buenas prácticas no son observadas.

Respecto de las actuaciones *ex ante* –aquellas que son llevadas a cabo para delimitar el marco de referencia– la cuestión más importante es la observación, por parte del grupo político en el poder, del interés general o, en otras palabras, promulgar leyes y normas que sean aprobadas por una amplia mayoría en la cámara que proceda. La legislación o conjunto de leyes y normas bajo las que se rigen los estados modernos son las garantías del buen desarrollo de los mercados y la convivencia en sociedad, son las reglas del juego. La ausencia de reglas del juego claras, dando paso a leyes difusas y ambiguas genera desconfianza, incertidumbre y, finalmente, la pérdida de confianza en las instituciones democráticas. Entre este conjunto de normas, merece especial atención la existencia de un sistema impositivo que reúna dos condiciones. La primera, que sea coherente o, en otras palabras, que recaiga en aquellas actividades o bienes y servicios donde la distorsión para el mercado en cuestión sea mínima y a la vez conserven su capacidad recaudatoria. La segunda, que el sistema sea progresivo; es decir, que tribute más quien más capacidad económica tiene. En este sentido, cabe distinguir entre impuestos y tasas, siendo estas últimas iguales para todos los agentes, con independencia de su poder adquisitivo. Es por ello, que las tasas tienen un papel secundario en las economías modernas –o lo debieran tener– ya que deben contribuir al sistema de captación de recursos de forma marginal, en comparación con los impuestos directos e indirectos. La gestión de los impuestos directos e indirectos constituye por sí sola en la mayoría de los países de la OCDE una cartera estatal, con un ministro y un cuerpo

5.- Por ejemplo, en muchos países europeos estos tres estratos son el gobierno central, las autonomías (regiones, Länder,...) y las corporaciones locales (ayuntamientos, comunas,...). En los Estados Unidos, organizado federalmente, los estratos son el gobierno federal, los Estados y los gobiernos locales (usualmente identificados con los ayuntamientos de las grandes ciudades).

profesional muy cualificado. Los impuestos directos han de ser fuertemente progresivos en los países muy desarrollados, cosa que no siempre ocurre. Por su parte, los indirectos deben recaer más en aquellos artículos donde los agentes tienen una alta disponibilidad a pagar y a la vez no sean bienes y servicios fundamentales. Finalmente, los estados deben asegurar una buena cobertura social en tres aspectos: educación universal, sistema sanitario y cobertura social universal.

Respecto de las medidas *ex post* lo más relevante es garantizar, por medio de agencias estatales que velen por la ausencia de prácticas anticompetitivas, el buen estado del mercado. Es decir, que en los diferentes sectores económicos las empresas no dispongan de un poder de mercado que pueda convertirse en abusivo. A este respecto, son importantes las leyes anti monopolio.

5. CONCLUSIONES

En este texto, se han presentado algunas opiniones y reflexiones, desde un punto de vista subjetivo y personal, sobre las raíces de la actual crisis económica y de valores –aún no superada– y su incidencia en la sociedad. En general, la idea que subyace es que la economía es sólo una manifestación de una estructura mucho más importante que subyace a toda civilización: su estructuración social, las instituciones que crean y la representatividad que los individuos tienen en ellas, y la forma de representación política. Respecto a esto último creo entender que todos y todas estaremos de acuerdo en que la democracia es el mejor sistema para permitir una representación ciudadana, sin entrar en cómo se instrumenta el ciclo político. Por ello, la preservación de la democracia y los derechos y deberes de cada ciudadano –recogidos en los documentos magnos de cada Estado o país– debieran ser los

garantes de una sociedad sana que ante eventuales crisis de la estructura de mercado imperante no condujesen a patologías como las actuales. He expuesto en estas líneas cómo la economía reacciona de diferente manera a diferentes grados de madurez social e institucional y creo firmemente que la buena salud de éstas contribuye a suavizar las crisis económicas y al ejercicio responsable de la política por aquellos representantes que la ciudadanía ha elegido. La falta de honestidad en el ejercicio del poder y la concepción errónea –y su interpretación– de la legislación pueden llevar por caminos muy distintos a áreas económicas enteras, haciendo que la desigualdad termine con estrangular a la sociedad y, por supuesto, al mercado. Dejemos, si, que el mercado haga su función, pero permitamos y exijamos, también, que las instituciones y los partidos políticos en el poder –representantes de los ciudadanos– ejerzan con responsabilidad su mandato. El Estado no debe sustituir al mercado, pero si corresponde a aquel definir las reglas del juego y proveer unos servicios sociales que el mercado por sí solo no puede ofrecer. La educación, la sanidad y la cobertura social básica son los tres pilares que un Estado benevolente, socialdemócrata en los términos actuales, debe satisfacer mediante un programa de gasto público coherente y un sistema impositivo progresivo que mantenga un déficit moderado –aunque no nulo– en el tiempo. No son ideas nuevas, pero quizá si deban ser nuevas las formas de llevarlo a cabo por representantes también nuevos en el escenario político. Quizá puedan mejorar la situación –si tienen la voluntad de ello–. Acaso en el sentido de Pareto. Acaso sin desigualdad.

Hasta aquí las reflexiones del Profesor Gutiérrez Hita.

Cuando hoy en el país se discute sobre el rol del Estado en el fomento de la investigación, resulta

oportuno el primer artículo que, bajo el título de “El Gobierno de Manuel Montt y el Financiamiento de la Astronomía: Ciencia y Política en la República Conservadora (1852-1861)” escribe Patricio Leyton Alvarado, quien es Licenciado en Historia por la Pontificia Universidad Católica de Chile y Diplomado en Filosofía y Ciencias por la Universidad Alberto Hurtado. El autor documentadamente observa que ya durante los primeros gobiernos republicanos decimonónicos se comenzó a establecer las bases para la traída de sabios extranjeros, con el propósito de fomentar la educación científica en el país, constituyéndose el Estado en el principal artífice tendiente a la consolidación de la actividad científica en el país. Tales acciones del ejecutivo constituyeron en la práctica, el inicio de las políticas públicas que se instauraron en este período. En este aspecto, las autoridades políticas financiaron diversas disciplinas científicas, entre las que se encontraban la taxonomía, la geografía y la astronomía –entre otras– como parte del proyecto civilizatorio que quiso implementar la elite, en el marco de una sociedad en que la clase dirigente privilegiaba el orden social basado en las diferencias jerárquicas.

Los autores del segundo artículo son Pablo Andrés Curarello, Economista, Doctorando en Economía por la Universidad Nacional de Rosario; Javier Vitale, Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública por la Universidad Nacional de Cuyo, Diplomado en Gobernabilidad y Construcción de Escenarios Prospectivos por la FLACSO y co-director del Centro de Estudios Prospectivos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo y a Juan Ignacio Curarello, Licenciado en Ciencias Ambientales otorgado por Universidad de Buenos Aires, todas entidades de estudios superiores de Argentina. Presentan el artículo “Prospectiva, Territorio y Desarrollo: hacia la implementación de un Modelo de Gestión de la Innovación, que contribuya a la

co-construcción de tecnologías sociales para la sustentabilidad en la Provincia de Catamarca”. El modelo propuesto busca contribuir a la construcción de un proyecto colectivo que se refleje a nivel de los proyectos regionales con enfoque territorial, en una perspectiva de largo plazo, que oriente al Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria de Argentina, en una nueva institucionalidad para el desarrollo. Con ello, se persigue generar visiones de futuro creativas, transformadoras y estructuradas, promover la participación y el trabajo cooperativo de redes de conocimiento, para identificar y priorizar oportunidades y construir el futuro deseado para el territorio.

A Roberto Lagos Flores, Cientista Político por la Pontificia Universidad Católica de Chile, Diplomado en Seguridad Ciudadana y Magíster en Sociología por la Universidad Alberto Hurtado, quien hoy coordina el Observatorio de Seguridad Municipal de Chile y es investigador en la Escuela de Gobierno Local y Director de Estudios de la Asociación de Municipalidades de Chile (Amuch), corresponde la autoría del tercer trabajo de este número titulado “Seguridad Pública: tendencia delictual histórica y una propuesta de índice global delictivo a nivel comunal en Chile”. El Profesor Lagos, sobre la base de revisión y análisis de datos históricos comparables de cada territorio, observa indicadores delictuales que caracterizan a las comunas más grandes, metropolitanas, urbanas, de mayor desarrollo en Chile, pero también propone un índice global delictivo, completando así una visión detallada y agregada de 91 comunas que concentran más del 80% de la población del país. Entre otras, una interesante conclusión alcanzada en este trabajo dice relación con lo útil que es mirar las diferencias existentes entre grandes ciudades o comunas de desarrollo alto y ciudades medianas y de desarrollo medio: las primeras concentran durante los últimos diez años los mayores casos por delitos de alta connotación social (delitos más

graves) y las segundas concentran los mayores casos policiales por violencia intrafamiliar (otro delito de gravedad), asunto importante a considerar en la política pública nacional antidelinuencia. Sin lugar a dudas, resulta necesario observar que aunque la población reconoce la gestión proactiva, horizontal y en red con las policías o el gobierno central que las municipalidades de Chile han realizado en materia de prevención del delito y seguridad pública en los últimos años, resulta del todo oportuno perfeccionar los planes y programas vigentes considerando los significativos resultados de esta exploración histórica delictual, de los datos obtenidos y la tendencia reflejada en ellos.

También relacionado con los gobiernos locales es el trabajo denominado “Entre la Región y la Comuna: descentralización y municipios bajo la mirada de los Consejeros Regionales de Chile”, del Sociólogo y Licenciado en Filosofía de la Universidad Católica de Chile, Magíster© en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Chile, Patricio Iriarte Bustos. El artículo es producto del estudio *Descentralización y municipios* del cual el autor fue director, realizado durante el año 2015 desde el Programa de Estudio de Políticas Públicas de la Universidad Tecnológica Metropolitana (UTEM), con el apoyo de la Vicerrectoría de Transferencia Tecnológica de la Universidad. Se trató de una encuesta de nivel nacional aplicada a los consejeros y consejeras regionales (CORE) entre julio y septiembre del 2015, la que fue respondida por ochenta consejeros que contestaron preguntas relativas al desarrollo de sus funciones, el proceso de descentralización y su relación con los municipios. Interesantes conclusiones derivaron de este estudio, siendo algunas de ellas las que siguen:

- la mayoría de los CORE estima que la elección popular poco o nada ha cambiado la función que realizan, aunque se ha avanzado en la legitimidad de estos frente a la ciudadanía;

- casi la totalidad de los Consejeros Regionales cree que los avances en temas de descentralización en el país han sido nulos o insuficientes.

- El autor aventura una línea de interpretación respecto a la actual situación de los CORE, en cuanto a “representantes y actores políticos de nivel regional, pero que no han abandonado la perspectiva comunal como orientadora de su labor, es decir, se encuentran atrapados en una tensión entre la escala regional y comunal”.

Aranay Rodríguez Dihigo, Licenciada en Derecho en la Universidad de Matanzas, Cuba; cursó la Maestría de Derecho Internacional Público en la Universidad de la Habana y Profesora principal de Derecho Internacional Público de la Universidad de Matanzas, es la autora del quinto artículo titulado “La Responsabilidad de Proteger. Un nuevo marco conceptual en Naciones Unidas para el Siglo XXI. Sus elementos contradictorios”. Se trata de un estudio acerca del nuevo marco conceptual “Responsabilidad de Proteger”, sus fundamentos, los elementos que contiene y su progresiva adopción en las Naciones Unidas desde el 2001 hasta la actualidad. Argumenta su autora algunas de las cuestiones referentes a la posición de las Naciones Unidas con respecto a crisis e intervención humanitaria, derechos humanos y seguridad humana; analizados estos como presupuestos para la conceptualización de la Responsabilidad de Proteger, que responde a la necesidad de mitigar las violaciones de los derechos humanos, comprendiendo en su contenido el mismo mensaje de la intervención humanitaria, pero de una manera más elaborada; pues atiende a las deficiencias de esta última. Sin embargo, continúa siendo controversial con relación al tópico las estipulaciones relativas a la Soberanía Estatal y el Principio de No Intervención en los Asuntos de la Jurisdicción Interna de los Estados. Por tanto, la autora sostiene que se trata de un concepto que aún se encuentra en

perfeccionamiento y, por consiguiente, no podría otorgársele la calificación de norma o principio rector del Derecho Internacional Público.

El sexto artículo titulado “La Dialéctica en el desarrollo metodológico” pertenece a Zenobio Saldivia, Profesor de Filosofía, por la Universidad de Chile; Magíster en Filosofía de las Ciencias y Doctor en Historia de las Ciencias por la Universidad de Santiago de Chile. Se desempeña como Profesor Titular de la Universidad Tecnológica Metropolitana. Se trata de un ensayo en el cual se analiza el rol de la dialéctica como eje articulador de los métodos de la ciencia, en especial en el siglo XVIII, en el momento en que se están consolidando tanto la ciencia como el método científico. El profesor Saldivia visualiza y comenta las distintas interpretaciones con las cuales frecuentemente se entiende el método científico y ejemplifica al respecto. Especial consideración refiere al caso de la expansión de la física newtoniana como centro para apreciar el rol de la dialéctica en la marcha evolutiva de la ciencia.

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

EL GOBIERNO DE MANUEL MONTT Y EL FINANCIAMIENTO DE LA ASTRONOMÍA: CIENCIA Y POLÍTICA EN LA REPÚBLICA CONSERVADORA (1852-1861)

*MANUEL MONTT'S GOVERNMENT AND THE FUNDING
OF ASTRONOMY: SCIENCE AND POLITICS IN THE
CONSERVATIVE REPUBLIC (1852-1861)*

autor
Patricio Leyton Alvarado¹

RESUMEN

Se analiza el rol del Estado en el financiamiento de la ciencia en la República Conservadora, en particular, en la relación entre el Gobierno de Manuel Montt y el Observatorio Astronómico Nacional. Para lo cual, se ha estudiado la inversión estatal en la adquisición de instrumentos, la contratación de personal, la obtención de infraestructura, la publicación de los trabajos científicos y el costeo de viajes al extranjero.

PALABRAS CLAVE: Ciencia, política, financiamiento científico, Manuel Montt y Observatorio Astronómico Nacional.

ABSTRACT

The present paper analyses the role of the state in scientific research funding in the Conservative Republic, mainly as regards the relationship between Manuel Montt's government and the National Astronomical Observatory. It studies the State investment in purchasing instruments, staff recruitment, securing infrastructure, scientific publishing and financial grant for overseas travelling.

KEYWORDS: Science, politics, scientific funding, Manuel Montt, National Astronomical Observatory.

1.- Licenciado en Historia por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Diplomado en Filosofía y Ciencias por la Universidad Alberto Hurtado, Chile. Ha publicado artículos sobre la historia de la astronomía y de la física en Chile y América. Entre éstos destacan: "Andrés Bello y la Cosmografía: la literatura científica desde la perspectiva de la historia cultural de la ciencia", "La física en la Expedición Malaspina (1789-1794): Ideología, práctica y experimentación" (en coautoría) y "El rol social de la física en el pensamiento científico de Ignacio Domeyko en el Chile republicano del siglo XIX".

Correo electrónico: hpleyton@uc.cl

Artículo recibido el 28 de abril y aceptado el 24 de mayo 2016.

1. INTRODUCCIÓN

Tras independizarse del Imperio español, a comienzos del siglo XIX, las nacientes repúblicas americanas comenzaron a demandar conocimientos sobre la geografía, la geología, la flora y la fauna de sus territorios con el fin de aprovechar las posibles potencialidades económicas de sus recursos naturales. En este sentido, fueron los Estados quienes solicitaron este tipo de información, siendo a su vez los mayores promotores de la institucionalización y el desarrollo de la actividad científica en sus respectivos países. De esta forma, los gobiernos latinoamericanos consideraron el financiamiento de la investigación científica como parte de las políticas estatales, para lo cual contrataron a diversos científicos extranjeros y fundaron instituciones para lograr este cometido (Weinberg, 1998).

Chile no fue una excepción en esta materia, ya que los primeros gobiernos republicanos decimonónicos comenzaron a establecer las bases para la traída de sabios extranjeros, con el propósito de fomentar la educación científica en el país. Por lo tanto, el Estado fue el principal artífice tendiente a la consolidación de la actividad científica en el país. Tales acciones del Ejecutivo constituyeron, en la práctica, el inicio de las políticas públicas que se instauraron en este período. Fue así como las autoridades políticas financiaron diversas disciplinas científicas, entre las que se encontraban la taxonomía, la geografía y la astronomía como parte del proyecto civilizatorio que quiso implementar la elite, en el marco de una sociedad en que la clase dirigente privilegiaba el orden social basado en las diferencias jerárquicas (Stuven, 2000, p. 44).

Justamente, es en este contexto que se enmarca este artículo, en el cual se analiza el rol del Gobierno de Manuel Montt (1851-1861) en cuanto al financiamiento de la astronomía entre los años 1852 a 1861, debido a que en este periodo se fundó el primer observatorio astronómico estatal de la República y con ello se puede apreciar la injerencia del poder político en materia científica. En consecuencia, el estudio de la vinculación entre la administración de Montt y la fundación del Observatorio Astronómico Nacional (OAN) aporta nuevas luces en relación al proceso de institucionalización de la actividad científica en Chile. Además, la conexión entre el poder político y el centro astronómico permite vislumbrar las políticas científicas de la República Conservadora chilena.

2. CIENCIA Y POLÍTICA EN LA REPÚBLICA CONSERVADORA

La revolución independentista no solo trajo consigo una reorganización de las instituciones políticas, sino que también estuvo aparejada con la creación de toda una institucionalidad científica casi inexistente bajo el periodo de la monarquía española, sobre todo en lugares como Chile y Argentina que formaban parte de la periferia del Imperio español, y en los que la proliferación de corporaciones y publicaciones científicas era prácticamente escasa.² En los inicios de la organización republicana chilena se inauguraron los primeros establecimientos culturales del país, los que tenían como objetivo prioritario educar a la nación para la formación de ciudadanos. Entre

2.- En Argentina, a pesar de ser un virreinato en el periodo de la monarquía española, la ciencia fue una actividad poco institucionalizada, lográndose crear las primeras corporaciones hacia fines del siglo XVIII y en especial con el proceso de emancipación de la metrópolis española. Para profundizar en este aspecto, consúltese en Asúa, Miguel de (2010). *La ciencia de mayo: La cultura científica en el Río de la Plata, 1800-1820*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.

estos se ubican el Instituto Nacional y la Biblioteca Nacional, entidades que fueron parte relevante de los anhelos de la elite gobernante imbuida en los ideales de la Ilustración. Para el caso del conocimiento científico, el pensamiento de este grupo estuvo a favor de desarrollar las ciencias y las artes útiles, en oposición a la especulación filosófica (Gutiérrez, 2011, p. 21).

Estas ideas tuvieron su materialización en los gobiernos de Bernardo O'Higgins (1817-1823) y Ramón Freire (1823-1826), gracias al apoyo que dio el Estado en las áreas militar y naval, artesanal, minera, agrícola, obras públicas y médica, entre otras. Estas iniciativas se concretaron por medio de la contratación de especialistas extranjeros y la fundación de corporaciones que se dedicaron a la enseñanza de estas materias (Gutiérrez, 2011, pp. 97-133). Sin embargo, este proyecto inicial se vería truncado, debido a la inestabilidad política y la asunción de los conservadores al poder, quienes tenían un ideal educacional de tipo elitista y menos utilitarista.

La República Conservadora, como ha sido caracterizada por el historiador Simon Collier, fue un régimen en que se dio una contienda entre el orden y la libertad y que marcaría el devenir republicano chileno (Collier, 2005, pp. 35-36). En este hito, asimismo, se forjaron las bases de la institucionalidad científica actual, siendo el Gobierno el principal artífice en esta materia. Esta consistió en la contratación de sabios y científicos extranjeros, la fundación de instituciones educativas y científicas y la publicación de una bibliografía especializada referente a la realidad natural chilena. El Estado aprovechó la información científica para conocer los accidentes geográficos del país y sus componentes orgánicos, para de esta forma estar en condiciones de tomar decisiones políticas ligadas

a la industria, la inmigración y la administración, entre otras (Saldívia, 2005, p. 48).

Entre las instituciones científicas y educativas fundadas en este periodo se cuentan: el Museo de Historia Natural (1830), la Universidad de Chile (1842), la Oficina de Estadística (1843), la Escuela de Artes y Oficios (1849) y el Observatorio Astronómico Nacional (1852), entre otras. Estas corporaciones fueron creadas por el Estado con la finalidad de racionalizar a la sociedad, tal y como ha planteado la historiadora Sol Serrano para el caso de la universidad estatal:

Este afán racionalizador se tradujo en la creación de instituciones para reducir los espacios de lo irracional o arbitrario y someter la vida social a procedimientos preestablecidos, calculables, dirigidos. Fueron las instituciones las que intentaron resolver la tensión entre la elite ilustrada y la sociedad tradicional. A través de ellas se buscó la transformación de la visión de mundo y de las conductas de los habitantes de la nación (Serrano, 1994, p. 64).

Así, la contratación de sabios y científicos en Chile respondió al interés de parte de la elite gobernante de fomentar la educación científica en la nación, pero también a la intención de formar a los primeros científicos chilenos para que dirigieran las nascentes organizaciones científicas. Junto a esto, debían encargarse de estudiar la realidad natural del país con la finalidad de aprovechar los recursos que el territorio ofrecía; por lo cual el Estado valoró el conocimiento aplicado que podía entregar la investigación científica. Un ejemplo de esta problemática quedó expresado en el contrato que extendió el Gobierno chileno al naturalista francés Claudio Gay (1800-1873), en el cual se señalaba:

Don Claudio Gay se obliga a hacer un viaje científico por todo el territorio de la República, en el término de tres años y medio, con el objeto de investigar la historia natural de Chile, su geografía, jeología, estadística y cuanto contribuya a dar conocer las producciones naturales del país, su industria, comercio y administración (Mostny y Niemeyer, 1983, p. 26)

Otro aspecto que se destacó en el periodo de la República Conservadora fue el financiamiento de las obras científicas de los sabios extranjeros residentes en Chile. Estas publicaciones vinieron a llenar el vacío bibliográfico con que contaba el país, debido a que en el periodo colonial los libros que trataban sobre la realidad natural chilena fueron escasos, remitiéndose a investigaciones realizadas por viajeros y naturalistas de origen español y otros europeos. En este aspecto, el Estado republicano editó textos sobre diversas disciplinas científicas, entre las que se encontraban la botánica, la zoología, la geología, la astronomía, entre otras.³ Coincidiendo esto con la conformación de una industria editorial nacional y con el establecimiento de una comunidad de lectores que demandaron libros, revistas y periódicos, creándose así un incipiente mercado literario (Subercaseaux, 2010, pp. 77-93).

Los medios de comunicación escrita posibilitaron que la nación letrada conociera los últimos avances en materia científica y tecnológica, exponiendo en sus páginas las investigaciones de científicos tanto extranjeros como chilenos. Sin embargo,

los periódicos que circularon en el periodo de la República Conservadora, como lo fueron *El Araucano*, *El Mercurio de Valparaíso* y *El Ferrocarril*, publicaron muy pocas noticias científicas, privilegiando la información de tipo política (Prenafeta, 2008, pp. 48-50).

De esta forma, bajo la égida de los conservadores chilenos se formaron las bases de la institucionalidad científica, siendo el Estado el principal promotor de esta actividad en el país. En consecuencia, la formación de una comunidad científica nacional y la producción de un saber que abarcara la realidad natural de la República fueron parte de las políticas públicas emanadas desde el Gobierno, haciendo de la labor científica un tema propio del interés de la política republicana decimonónica chilena.

3. LA ASTRONOMÍA Y LOS CONSERVADORES

Los primeros intentos para establecer un observatorio astronómico en Chile se visualizan en el siglo XVIII, de acuerdo con Edgardo Minniti y Santiago Paolantonio, quienes dejan de manifiesto que ya en 1769 hubo un proyecto para emplazar un observatorio transitorio en Santiago por parte del astrónomo francés Jean Chappe d'Auteroche (1722-1769), quien había solicitado permiso al Imperio español para observar el tránsito de Venus ese año; sin embargo, esta petición fue denegada por

3.- Sobre los libros científicos publicados en Chile en el siglo XIX, véase Saldivia, Zenobio (2005). La ciencia en el Chile decimonónico. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Tecnológica Metropolitana (pp. 40-47).

las autoridades hispanas (Minniti y Paolantonio, 2005, p. 114). Este cometido solo se lograría tiempo después, cuando la expedición española a cargo del navegante y científico italiano Alejandro Malaspina (1754-1809)⁴ arriba a San Carlos de Chiloé el 19 de febrero de 1790. En su estadía en el país, esta comisión levantó algunos observatorios provisorios con el objeto de determinar la latitud y longitud de algunas ciudades y puertos del reino con fines cartográficos. Además, se observaron algunas estrellas australes y otros cuerpos celestes (Pimentel, 1998, pp. 197-223). No obstante, esta expedición a su paso no dejó ninguna institución científica para Chile, ni sus observaciones astronómicas fueron de carácter sistemático.

Al poco tiempo de finalizar la guerra independentista, la elite chilena había planeado la fundación de un observatorio para la enseñanza práctica de la astronomía en el Instituto Nacional, aunque esta iniciativa fue solo un proyecto. Con la llegada de los conservadores al poder, se estableció un sistema educacional que diferenció los saberes en la enseñanza de acuerdo a la jerarquía y posición social de los individuos (Serrano, Ponce de León y Rengifo, 2012, p. 81). Como consecuencia de la prolongación de la diferenciación social en la educación, luego en 1843, el nuevo Plan de Estudios Humanistas en los liceos públicos chilenos estuvo dirigido para educar a la elite (Cruz, 2002, p. 67). Este Plan consideraba la enseñanza de la astronomía a partir del segundo año, en el cual se cursaban también las asignaturas de latín, geometría, trigonometría, álgebra, cosmografía y

geografía (Cruz, 2002, p. 72). En suma, se observa entonces que la educación astronómica fue parte de los contenidos que el Estado republicano quiso implementar en la ciudadanía.

Sin embargo, no solo el gobierno conservador se preocupó de difundir la astronomía en la educación de la nación, sino que también los intelectuales y científicos partidarios del régimen colaboraron en esta materia. Tal y como fueron los casos de Ignacio Domeyko (1802-1889) y Andrés Bello (1781-1865). El primero, considerado como el científico extranjero radicado en Chile más importante del siglo XIX, había realizado cursos de astronomía mientras estudiaba en la Universidad de Vilna (Domeyko, 2002, p. 36). En 1847, ya en Chile, dio un discurso en el Museo de Historia Natural titulado *Introducción al estudio de las ciencias naturales*, el cual iba dirigido a los estudiantes del Instituto Nacional y en el que trató el estudio de la astronomía y otras ciencias. Al respecto señaló:

De este modo nacieron dos grandes ciencias: la Astronomía i la Mecánica Celeste; las que guían al navegador por inmensidad de los espacios, i al hombre pensador por la inmensidad de los tiempos. Por mas de dos mil años crecían i se desarrollaban estas dos ciencias, antes que llegasen a encumbrarse al elevado puesto en que lucen actualmente (Domeyko, 1847, p. 7).

Andrés Bello, en tanto, fue uno de los grandes difusores de la ciencia en el periodo conservador, publicando noticias científicas en el periódico *El*

4.- La Expedición Malaspina fue la comisión científica más importante que envió la Corona española a sus dominios de ultramar, recorriendo los océanos Atlántico y Pacífico entre los años 1789 y 1794. Su tripulación estaba compuesta por científicos y naturalistas que realizaron investigaciones en todas las áreas del saber, trayendo consigo los instrumentos más modernos construidos hasta la época. Para profundizar sobre la labor científica de esta expedición en Chile, véase Sagredo, Rafael y González, José Ignacio. (2004). *La expedición Malaspina en la frontera austral del imperio español*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.

Araucano y, además, editando un texto para la enseñanza de la astronomía que llevaba por título *Cosmografía*, impreso en 1848, y que contenía los últimos descubrimientos sobre esta ciencia.⁵ El objetivo de esta obra era acercar el conocimiento astronómico al público lego y sobre este punto el sabio venezolano indicó:

Me atrevo a esperar que este trabajo será de alguna utilidad a las personas de toda edad y sexo que deseen formar una mediana idea de las estupendas maravillas de la creación en el departamento científico que más en grande las presenta (Bello, 1981, p. 4).

Domeyko y Bello fueron decisivos unos años después para que se instaurara el primer observatorio astronómico estatal que conoció la República, ya que desde sus posiciones de poder como delegado universitario y rector de la Universidad de Chile, respectivamente, mediaron entre el Gobierno de Montt y la expedición astronómica a cargo del teniente de marina estadounidense, James Gilliss (1811-1865), para la adquisición de los edificios y el instrumental científico que posteriormente daría paso al OAN en 1852.

La expedición Gilliss arribó a Chile en 1849, proveniente desde Baltimore, con el propósito de medir la distancia entre la Tierra y el Sol utilizando observaciones sobre Venus y Marte. Para lo cual, se necesitaban dos puntos sobre la superficie terrestre que tuvieran una latitud similar. La comisión

permaneció en el país hasta 1852, año en que el gobierno de Montt realizó una oferta formal por los instrumentos y otros enseres dejados por los norteamericanos.⁶ Mientras la comisión permaneció en Santiago, sus miembros interactuaron con las autoridades del Gobierno de Manuel Bulnes (1841-1851) y por ello, en 1850, a petición de Andrés Bello, el Gobierno designó a tres jóvenes profesores del Instituto Nacional para hacer estudios de astronomía práctica y para que aprendieran el uso de los instrumentos traídos por Gilliss (Aldunate, 1976, p. 125). El actuar de Bulnes, por tanto, fue una demostración de que los conservadores estuvieron a favor de la práctica astronómica desde los primeros años en que arribó la misión norteamericana, siendo esta ciencia una de las disciplinas que el Estado quiso fomentar en la ciudadanía.

4. EL FINANCIAMIENTO DEL OBSERVATORIO ASTRONÓMICO NACIONAL EN EL GOBIERNO DE MONTT

El financiamiento de la astronomía en la República Conservadora consistió, fundamentalmente, en la contratación de personal, compra de instrumentos, inversión en infraestructura y asignación de fondos para viajes y publicaciones científicas para el Observatorio Astronómico Nacional.

El interés por fundar un observatorio astronómico, de parte del régimen conservador, es anterior a la

5.- Para profundizar sobre el texto científico de Bello, consúltese en Leyton Alvarado, Patricio (2014). "Andrés Bello y la cosmografía: la literatura científica desde la perspectiva de la historia cultural de la ciencia". Cuadernos de Historia Cultural, n° 3, pp. 77-108.

6.- Sobre la expedición astronómica de Gilliss y sus trabajos científicos en Chile, véase Schrimpf, Andreas (2014). "An international campaign of the 19th century to determine the solar parallax – The US Naval expedition to the southern hemisphere 1849-1852". The European Physical Journal H, vol. 39, n° 2, pp. 1-20.

llegada de la misión Gilliss; al respecto Diego Barros Arana ha señalado que el ministro de Chile en Washington, Manuel Carvallo (1808-1867), expresó “que unos seis años antes se había tratado en Chile de fundar un observatorio astronómico, y que si no había sido posible llevar entonces a cabo ese proyecto por la falta de hombres competentes, no se desperdiciaría ahora esta ocasión” (Barros Arana, 2003, p. 81). Así, el anhelo de instaurar un centro astronómico fue parte de las políticas científicas que la República Conservadora quiso implementar en el país.

Cuando la misión Gilliss finalizó los trabajos astronómicos en el cerro Santa Lucía, el rector de la Universidad de Chile, Andrés Bello, le propuso al Gobierno de Montt adquirir las casetas, los instrumentos y los libros dejados por la expedición, a lo cual el Presidente accedió,⁷ nombrando al delegado universitario, Ignacio Domeyko, para que realizara una oferta formal al astrónomo estadounidense, quien tras algunos ajustes la aceptó de manera positiva. De esta forma, Domeyko recibió “los instrumentos i demás objetos del Observatorio Astronómico comprados por el Gobierno, conforme a lo dispuesto por decreto de 30 de junio último” (*Compra de los instrumentos, edificios i libros del observatorio astronómico*, 1852, p. 419). El dinero desembolsado por el Estado correspondió a “la suma de siete mil ochocientos veinte i tres pesos en que han sido apreciados los instrumentos, edificios i libros del Observatorio Astronómico vendido al Gobierno por la mencionada Expedición” (*Compra de los instrumentos, edificios i libros del observatorio astronómico*, 1852, p. 419).

No obstante, como se mencionó, durante la negociación hubo algunos desacuerdos entre la tasación hecha por el Gobierno y Gilliss, como ha mencionado Ignacio Domeyko en una carta el 16 de agosto de 1852:

Don Francisco Barker a quien habia comisionado por su parte para la tasación de los edificios del observatorio, el ilustre jefe de la expedicion americana. En estos documentos se manifiesta que el comisionado del señor Gilliss avalua dichos edificios en ciento setenta pesos más que el señor Baines comisionado para la misma tasación por el Supremo Gobierno (Domeyko, 1852, f. 11).

Finalmente se llegó a un acuerdo y la tasación quedó en una cifra intermedia, al respecto Domeyko indicó que

el Señor Gilliss me manifestó que le parecía equitativo i conforme a la costumbre jeneral observada en el país tomar el término medio entre ambas tasaciones, el cual dará mil ochenta i cinco pesos por valor de los edificios ya espresados (Domeyko, 1852, f. 11).

Por último, las casetas, los instrumentos y los libros se habrían “ajustado en la suma de 7,930 pesos” (Moesta, 1859, p. I.).

La fundación del OAN, en consecuencia, fue posible gracias al interés del Estado en fomentar el estudio de la astronomía en la República, para ello el

7.- Manuel Montt ya había apoyado la actividad científica unos años antes cuando fue ministro de Instrucción Pública de Manuel Bulnes, en especial, con la publicación de la obra del naturalista francés Claudio Gay. Sobre la relación entre Gay y Montt, véase Sagredo, Rafael (2009). “La historia como política. Montt y la Historia física y política de Chile de Gay”. En Bernardino Bravo Lira (editor), Manuel Montt: educador, legislador, gobernante y magistrado. Tomo II, Fundación Manuel Montt, Santiago, pp. 303-366.

Presidente Montt invirtió parte del erario nacional en la adquisición de la infraestructura científica dejada por los norteamericanos, mencionando que:

se ha adquirido el observatorio astronómico de la comisión científica de Estados-Unidos establecido en esta Capital. He creído que debía aprovecharse esta oportunidad de dotar al país de un establecimiento que nos permitirá contribuir con nuestro contingente, aunque pequeño, a los adelantamientos de las ciencias en uno de sus mas bellos ramos (Montt, 1858, p. 200).

Una de las primeras áreas que el Gobierno de Montt comenzó a financiar en el centro astronómico fue la dotación de personal, para lo cual contrató al astrónomo y matemático prusiano, Karl Moesta (1825-1884), doctor en Matemáticas por la Universidad de Marburg, quien arribó a Chile en 1850. Moesta tuvo la experiencia de haber trabajado con el astrónomo Christian Gerling (1788-1864) y de ser asistente del geógrafo francés Pedro Amado Pissis (1812-1889) en la Comisión del Levantamiento de la Carta de Chile (Keenan, Álvarez y Pinto, 1985, p. 107), para lo cual, el fisco le asignó “a don Carlos Moesta el sueldo de 2000 pesos al año que los Ministros de la Tesorería Jeneral principiarán a abonarle desde el día 13 del actual en que se ha hecho cargo del Observatorio” (*Nombramiento de director para el Observatorio Astronómico*, 1852, p. 420). Asimismo, se designó como parte del personal a los profesores del Instituto Nacional José Ignacio Valdivia y Gabriel Izquierdo, quienes ocuparon los cargos de ayudante y auxiliar respectivamente. Al primero se le asignó ochocientos pesos por año, mientras que al segundo se le contrató con un sueldo de cuatrocientos pesos anuales (*El Araucano*, 26 de noviembre de 1852, p. 2.). Las funciones que desempeñaron Valdivia e Izquierdo fueron las de calcular las posiciones de los cuerpos

celestes y la de operación de los instrumentos en el Observatorio.

Luego, producto de la renuncia de Valdivia e Izquierdo a sus respectivos puestos, el Estado contrató a Adolfo Formas, a través de una resolución el 1° de mayo de 1854, para desempeñarse en el cargo de ayudante “con las mismas obligaciones prescritas por el supremo decreto de 20 de noviembre de 1852. Abónese al nombrado el sueldo de seis cientos pesos anuales, desde el día que principie a prestar sus servicios” (*El Araucano*, 13 de mayo de 1854, p. 2). El mismo año se procedió a nombrar a Juan Zorrilla como auxiliar, mediante un dictamen anunciado el 21 de noviembre de 1854 y aparecido en *El Araucano* el día 25 del mismo mes, en donde se estipula que Zorrilla debe desempeñarse en “el cargo de auxiliar del Observatorio astronómico. Abónese, desde esta fecha, al nombrado el sueldo de seiscientos pesos anuales” (*El Araucano*, 25 de noviembre de 1854, p. 3). Además, se hizo el nombramiento de Arminio Volckmann y Ricardo Schumacher; el primero ocupó el puesto de primer ayudante del Observatorio, a partir de un decreto del 11 de septiembre de 1856, con un “sueldo de mil doscientos pesos anuales desde el 13 de agosto último” (*El Araucano*, 20 de septiembre de 1856, p. 1). Mientras que el segundo fue investido, interinamente, en “el cargo de primer ayudante del Observatorio Astronómico, debiendo gozar desde, 28 de octubre [de 1859] último la asignación de mil doscientos pesos consultada en el ítem partida 26 del presupuesto del Ministerio de Instrucción pública” (*El Araucano*, 10 de noviembre de 1859, p. 1).

Sin duda, el nombramiento más importante en el cargo de ayudante fue el del ingeniero geógrafo, José Ignacio Vergara, quien ocupó este puesto a partir de abril de 1861 y que llegaría a reemplazar a Moesta en la dirección de la institución en 1865 (Keenan, Álvarez y Pinto, p. 112). A pesar de que la

administración de Montt se preocupó de dotar al OAN de personal calificado, Moesta en 1859 manifestó su molestia por la falta de ayudantes que facilitaran su trabajo observacional, señalando:

Por la falta de una persona idónea, el destino de ayudante del Observatorio ha quedado vacante durante el tiempo a que se refieren las observaciones de este volumen, i por esta razón todas las observaciones meridianas, como así mismo la mayor parte de sus reducciones han sido hechas por mi mismo (Moesta, 1859, p. II).

Aparte de personal de apoyo, el Gobierno invirtió en la contratación de un técnico para la mantención de los instrumentos del centro astronómico, para lo cual se asignó al ingeniero Luis Grosch la tarea:

del buen arreglo i compostura de todos los instrumentos del Observatorio astronómico i de todas las máquinas i aparatos físicos i matemáticos del Instituto Nacional, con el sueldo de treinta pesos mensuales, que comenzarán a abonársele desde que principien sus funciones (*El Araucano*, 8 de noviembre de 1853, p. 2).

Otro ámbito en que el Gobierno de Montt financió al Observatorio Astronómico Nacional fue en la compra de instrumentos, los cuales en su mayoría fueron adquiridos a la expedición astronómica norteamericana, estos consistieron en:

un *Círculo-Meridiano* hecho por Pistor i Martins, una *Ecuatorial*, cuyo objetivo mide 6.4 pulgadas (inglesas), hecho por Fitz, una *Ecuatorial de Fraunhofer*, objetivo de 4 pulgadas, un *Círculo*

de reflexión hecho por Ertel, dos *termómetros normales*, hechos por Simms i Barlow, dos *sismómetros* (inservibles), un *péndulo de tiempo sidéreo*, hecho por Molineux, un *cronómetro* de tiempo sidéreo, N° 2671 de Parkingson i Frods-ham; un *cronómetro* de tiempo medio, N° 2598 id. id.; varios catálogos de estrellas, efemérides astronómicas i algunos otros libros, i *dos casitas* de madera (Moesta, 1859, p. I).

Estos fueron los instrumentos iniciales con que comenzó a funcionar el centro astronómico, los que fueron utilizados para observaciones astronómicas, determinación de coordenadas geográficas y mediciones meteorológicas. Aunque también estaban presentes dos sismómetros, los que se encontraban descompuestos y que en un futuro servirían para medir la intensidad de los temblores.⁸

Posteriormente, la administración Montt obtuvo más instrumentos para la institución astronómica estatal. Algunos de ellos fueron recomendados directamente por Gilliss. En una carta enviada a Andrés Bello el 12 de enero de 1853, el astrónomo estadounidense “ofrece al gobierno de Chile un Reloj electromagnético para el Observatorio Astronómico de Santiago” (Bello, 1984, p. 255). Ante la propuesta de Gilliss, el director del OAN se manifestó favorable a que el fisco adquiriera el aparato, argumentando que: “No me parece pues dudosa la utilidad de que resultaría de la compra de un Electro Cronógrafo hecho según las perfecciones mas practicas i mas recientes i me alegrare que el supremo Gobierno se haya determinado á adquirir uno” (Moesta, 1853, f. 11). En una misiva dirigida al rector de la Universidad de Chile el 12 de octubre

8.- Para profundizar sobre los estudios sismológicos en Chile, consúltese Valderrama, Lorena (2015). “Seismic Forces and State Power: The Creation of the Chilean Seismological Service at the Beginning of the Twentieth Century”. En: *Historical Social Research*, vol. 40, n° 152, pp. 81-104.

de 1853, Gilliss “anuncia remesas de libros para la Universidad y el reloj electromagnético para el Observatorio Astronómico de Santiago” (Bello, 1984, p. 258).

La compra del reloj electromagnético al astrónomo estadounidense viene a demostrar que el Observatorio Astronómico Nacional perteneció a una red científica internacional, en la que circularon instrumentos, conocimientos y personas. Como lo ha estudiado Carlos Sanhueza para el Museo de Historia Natural en el siglo XIX, la ciencia chilena estuvo en constante comunicación con distintos lugares en el mundo, con los cuales se intercambiaron objetos, publicaciones científicas y personal calificado (Sanhueza, 2014, pp. 189-217).

Para el 1859, el Gobierno de Montt había conseguido más instrumental para el centro astronómico, entre los que se contaron

un *barómetro*, según la construcción de *Fortin*, hecho por J. Green, N° 648; Un nuevo *péndulo* de tiempo sidéreo, hecho por *Kessels*, N° 1447 i adoptado al nuevo método de registrar los pasos de los astros, mediante corriente eléctrica; un *instrumento de pasos*, de construcción portátil; un *círculo de reflexión* con prisma, hecho por Pistor i Martins; un *cronómetro* de tiempo sidéreo, N° 2033 de Parkingson i Frodsham; un *precioso instrumento universal*, hecho por Repsold hermanos; un *termómetro* normal, hecho *Greiner jr.*; un *aparato electro-magnético*, para registrar los pasos de los astros, hecho por *Krille*; un *barómetro de viaje*, hecho por *Pistor i Martins*; un *teodolito*, hecho por *Breithaupt* (Moesta, 1859, p. II).

Además, se debe sumar a esta serie la obtención de:

un fotómetro, recién discurrido por el señor *Steinheil*, cuyo aparato está confeccionándose por este eminente artista, i ya se han dado los pasos preliminares, para la adquisición de un nuevo Círculo-Meridiano, que estará montado en la 2° ala del nuevo local (Moesta, 1859, p. II).

Por lo cual, se observa que la presidencia de Montt hizo las gestiones necesarias para dotar al Observatorio Astronómico Nacional de un instrumental científico avanzado, para que pudiera así cumplir a cabalidad con las labores científicas que Moesta había propuesto.

Por otra parte, el Estado también invirtió dinero en otro aspecto del centro astronómico, como lo fue la infraestructura. Ya había adquirido las dos casetas dejadas por la expedición Gilliss en el cerro Santa Lucía en el año 1852, pero debido a movimientos internos del montículo y por el polvo proveniente desde las calles, fue que en el año 1856 el director de la institución le pidió al Gobierno que trasladara el Observatorio a otro lugar (Keenan, Álvarez y Pinto, 1985, p. 108). Al respecto Moesta manifestó que

el repique frecuente del sinnúmero de campanas de la capital i la cercanía de varios cuarteles militares al Cerro, incomodan e interrumpen al observador, a menudo, en sus tareas; el finísimo polvo de que está preñada la atmósfera seca de Santiago, en gran parte del año, es un enemigo implacable de los instrumentos (Moesta, 1859, p. IV).

Finalmente, el OAN fue desplazado a la Quinta Normal de Agricultura, donde se construyó un nuevo edificio.

Para lograr este cometido se dictó una ley en que “se autoriza al Presidente de la República para invertir hasta la cantidad de ocho mil pesos en la construcción de un edificio destinado al observatorio astronómico” (*El Araucano*, 20 de septiembre de 1856, p. 3). Para 1859, Moesta señaló que la nueva estructura era acorde con los requisitos para la observación astronómica, mencionado: “Se está construyendo también en la actualidad, a espensas del tesoro nacional, un hermoso edificio sólido i adecuado para un Observatorio astronómico” (Moesta, 1859, p. II). El nuevo centro astronómico se terminó de construir en marzo de 1862, destinándose la suma de cuatro mil pesos. (Keenan, Álvarez y Pinto, 1985, p. 108). La construcción del edificio respondió a que el Gobierno de Montt consideró que la inversión en ciencia debía ser parte de las políticas que el Estado debía implementar en la sociedad, razón por la cual se explica el constante apoyo financiero que dio el Presidente al Observatorio.

El apoyo económico al OAN también estuvo presente en los viajes que realizó su director, siendo este punto uno de los elementos clave que la República Conservadora implementó como políticas científicas, ya que los distintos Gobiernos del régimen conservador financiaron expediciones a cargo de naturalistas que recorrieron el país realizando estudios en las áreas de la geografía, la geología, la botánica, la zoología, la meteorología, entre otras. Fue así como los viajes de científicos como Claudio Gay, Ignacio Domeyko, Rodolfo Philippi y Pedro Amado Pissis recibieron la venia del poder político

para que investigaran sobre los componentes del cuerpo físico de la República.⁹

Para el caso del Observatorio Astronómico Nacional, el Gobierno de Montt financió una expedición en 1853 a la localidad peruana de Ica para observar un eclipse solar por recomendación de James Gilliss. A este evento asistirían astrónomos de diversas latitudes, por lo cual era una oportunidad para que la astronomía chilena se vinculara a nivel internacional. Ante esto, el Estado mediante un decreto firmado el 17 de octubre de 1853 dispuso que:

se comisiona al Director del Observatorio Nacional astronómico, don Carlos Moesta, para que se traslade al Perú con el objeto de examinar el disco del sol en el punto de su obscuración total durante el eclipse que debe tener lugar el 30 de Noviembre próximo venidero (*Anotador de decretos 1853*, f. 29)

Moesta realizó otro viaje al Perú en 1858 para observar un eclipse solar, pero fue frustrado por las nubes (Keenan, Álvarez y Pinto, 1985, p. 112).

Por último, la inversión estatal en materia astronómica también estuvo presente en la publicación de las observaciones realizadas por el Observatorio Astronómico Nacional. Estas estuvieron contenidas, preferentemente, en los *Anales de la Universidad de Chile*, tal y como estipulaba el contrato efectuado a Moesta: “El Director del Observatorio publicará anualmente sus observaciones en los Anales de la

9.- Las comisiones y los viajes científicos en el periodo republicano fueron una herencia de la época colonial. Para profundizar sobre el periplo de los naturalistas decimonónicos en Chile, véase Saldívar, Zenobio (2003). La visión de la naturaleza en tres científicos del siglo XIX en Chile: Gay, Domeyko y Philippi. Santiago de Chile: Universidad de Santiago de Chile, Facultad de Humanidades - Instituto de Estudios Avanzados. Y también Sagredo, Rafael (2012). La ruta de los naturalistas. Tras las huellas de Gay, Domeyko y Philippi. Santiago de Chile: Fyrma Gráfica.

Universidad, o separadamente, según lo disponga el Gobierno” (Nombramiento de director para el Observatorio Astronómico, 1852, p. 419). De esta forma, el Estado se arrogaba la potestad sobre el lugar en que debía publicar sus trabajos científicos el director del OAN. Además de los *Anales de la Universidad de Chile*, Moesta publicó en 1857 dos artículos en la *Revista de Ciencias i Letras*, titulados: “La zona de asteroides” y “Eclipse total de Sol de 1858”. El rol de las revistas científicas en el siglo XIX, como ha planteado Zenobio Saldivia, fue el de difundir el conocimiento a un público no especializado, mostrando una visión generalizada de la naturaleza y la gea del país (Saldivia, 2009, p. 121). Y en este caso, con las contribuciones de Moesta, la visión de la realidad sobre Chile aportada por los científicos llegó también al cielo.

En cuanto a los libros científicos, el gobierno de Montt financió textos en diversas disciplinas. Por lo general, los científicos dedicaron algunas palabras de elogio al Presidente y a quienes componían su gobierno en las primeras páginas de sus obras, debido a que el poder político fue el mayor promotor y financista de su producción intelectual. Por ejemplo, el naturalista Rodulfo Philippi en su obra *Viage al Desierto de Atacama* de 1860, le destina su publicación al primer mandatario señalando: “Dedicado respetuosamente al excelentísimo Señor Presidente de la República Don Manuel Montt” (p. I). Moesta, al igual que su compatriota, también dedicó palabras a los personeros de la administración de turno, en el informe sobre el eclipse solar de Ica, Perú, de 1853 señaló:

En cumplimiento del encargo que me fue conferido por decreto del Supremo Gobierno de 17 de octubre del año pasado, me trasladé al Perú con el objeto de observar el eclipse solar del 30 de noviembre, visible allí en su totalidad, i en consecuencia tengo ahora el honor de someter a

V.S. el resultado de mis observaciones i apuntes en aquel viaje (Moesta, 1854, p. 3).

Los libros impresos del OAN bajo la administración de Montt fueron: *Informe sobre las observaciones hechas durante el eclipse solar de 30 de noviembre de 1853* en 1854, *Determinacion de la latitud jeografica del círculo meridiano del Observatorio Nacional de Santiago en 1854* y *Observaciones astronómicas hechas en el Observatorio Nacional de Santiago de Chile en los años 1853, 1854 i 1855* publicado en 1859. En consecuencia, la presencia del Estado en el financiamiento del Observatorio Astronómico Nacional fue una constante durante la presidencia de Manuel Montt, lo cual indica que en el periodo conservador la actividad científica fue una parte esencial de las políticas públicas que implementó el régimen durante los treinta años en que estuvo en el poder.

5. CONCLUSIÓN

En Chile, en los años de la llamada Republica Conservadora, se crearon las bases de la institucionalidad científica, gracias al apoyo prodigado por las administraciones de Prieto, Bulnes y Montt, las cuales financiaron las actividades de los sabios extranjeros radicados en el país y fundaron una serie de corporaciones científicas y educativas. En el periodo de Montt, el rol del Estado se intensificó en materia científica, aumentando el presupuesto fiscal en investigación y dotación de personal para las instituciones. Un ejemplo de esto fue la fundación del Observatorio Astronómico Nacional en 1852 y la restructuración del Museo de Historia Natural en 1853, bajo la dirección de Rodulfo Philippi, en las que hubo un fuerte patrocinio del poder político para que pudieran desarrollar sus labores.

En lo que respecta al centro astronómico estatal, la presidencia de Montt dotó a la entidad de los más modernos instrumentos adquiridos a la expedición astronómica norteamericana liderada por James Gilliss. Además, contrató personal para que la institución pudiera llevar a cabo las tareas de observación asignadas por Karl Moesta, su director. Aunque en ocasiones los ayudantes estuvieron ausentes, demorando las labores científicas. Por otra parte, los conservadores invirtieron en infraestructura, en vista de que el cerro Santa Lucía no poseía las condiciones necesarias para estabilizar los instrumentos, debido a movimientos de la roca producto del calentamiento del Sol y por el ruido de la ciudad, trasladando el centro astronómico a la Quinta Normal y construyendo así un nuevo edificio, el que estuvo finalizado en 1862.

Asimismo, en la administración de Montt se apoyaron económicamente los viajes de Moesta al extranjero para cubrir los dos eclipses totales de Sol acaecidos en Perú en los años 1853 y 1858; todo lo cual fortaleció las relaciones científicas entre Chile y la comunidad internacional, en particular con Estados Unidos. Junto a esto, el poder político publicó los trabajos científicos del Observatorio en revistas y libros, los cuales dieron a conocer a la ciudadanía las investigaciones realizadas por el director de la institución, logrando así, la astronomía un nivel de mayor visibilidad más allá de lo meramente académico. En consecuencia, el rol del Estado en el financiamiento del Observatorio Astronómico Nacional fue esencial para que la astronomía se desarrollara en el país, siendo esta una parte importante de las políticas públicas que la República Conservadora implementó en la sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

Fuentes primarias:

Archivo Histórico Nacional: Fondo Ministerio de Educación.

“Anotador de decretos 1853” (principia en agosto 18). *Ministerio de Educación*, vol. 43, Archivo Histórico Nacional, Fondo Ministerio de Educación, f. 29.

DOMEYKO, I. Agosto 16 de 1852. *Ministerio de Educación 1852-1861*, vol. 40, Archivo Histórico Nacional, Fondo Ministerio de Educación, f. 11.

MOESTA, C. Abril 27 de 1853. *Universidad de Chile I. P. - Ministerio de Educación*, vol. 44, Archivo Histórico Nacional, Fondo Ministerio de Educación, f. 11.

Anales de la Universidad de Chile

Compra de los instrumentos, edificios i libros del observatorio astronómico. *Anales de la Universidad de Chile*, 1852.

Nombramiento de director para el Observatorio Astronómico. *Anales de la Universidad de Chile*, 1852.

Biblioteca Nacional: sección diarios y periódicos

El Araucano, 1852-1861.

Impresos

BELLO, A. (1981). *Cosmografía o Descripción del universo conforme a los últimos descubrimientos*. En: *Cosmografía y otros escritos de divulgación científica*. Caracas, Venezuela: La Casa de Bello.

BELLO, A. (1984). “Epistolario II”. En: *Obras completa. Tomo XXVI*. Caracas, Venezuela: La Casa de Bello.

DOMEYKO, I. (1847). *Introducción al estudio de las ciencias naturales*. Santiago de Chile: Imprenta Chilena.

MOESTA, C. (1854). *Informe sobre las observaciones hechas durante el eclipse solar de 30 de noviembre de 1853*. Santiago de Chile: Imprenta de Julio Berlin i Ca.

MOESTA, C. (1859). *Observaciones astronómicas hechas en el Observatorio Nacional de Santiago de Chile en los años 1853, 1854 i 1855*. Santiago de Chile: Imprenta del Ferrocarril.

MONTT, M. (1858). Discurso del Presidente de la República en la apertura del Congreso Nacional de 1853. En: *Discursos de apertura de las sesiones del Congreso, i Memorias ministeriales en los dos primeros años del primer quinquenio de la administración Montt*. Santiago de Chile: Imprenta del Ferrocarril.

PHILIPPI, R. (1860). *Viage al Desierto de Atacama*, Halle en Sajonia-Librería de Eduardo Anton, 1860.

Libros y artículos

ALDUNATE, A. (1976). *Chile mira hacia las estrellas: pequeña historia astronómica*. Santiago de Chile: Editora Nacional Gabriela Mistral.

BARROS ARANA, D. (2003). *Un decenio de la historia de Chile (1841-1851). Tomo II*. Santiago de Chile: Instituto de Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile.

COLLIER, S. (2005). *Chile: la construcción de una república 1830-1865. Política e ideas*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Católica, Santiago.

CRUZ, N. (2002). *El surgimiento de la educación secundaria pública en Chile. 1843-1876 (El Plan de Estudios Humanistas)*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Diego Barros Arana, Dibam, Piee.

DE ASÚA, MIGUEL (2010). *La ciencia de mayo: la cultura científica en el Río de la Plata, 1800-1820*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

DOMEYKO, P. (2002). *Ignacio Domeyko: la vida de un inmigrante (1802-1889)*. Santiago de Chile: Editorial Sudamericana.

GUTIÉRREZ, C. (2011). *Educación, ciencias y artes en Chile, 1797-1843: revolución y contrarrevolución en las ideas y políticas*. Santiago de Chile: RIL editores.

KEENAN, PH.; ÁLVAREZ, H. Y PINTO, S. (1985). *El Observatorio Astronómico Nacional de Chile (1852-1865)*. Santiago de Chile: Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile.

LEYTON, P. (2014). "Andrés Bello y la *Cosmografía*: la literatura científica desde la perspectiva de la historia cultural de la ciencia". *Cuadernos de Historia Cultural*, n° 3, pp. 77-108.

MINNITI, E. Y PAOLANTONIO, S. (2005). Observaciones en la latitud sur de la América remota. En: *Saber y tiempo*, n° 19, 2005, pp. 113-125.

MOSTNY, G. Y NIEMEYER, H. (1983). *Museo Nacional de Historia Natural*. Santiago de Chile: Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos.

PIMENTEL, J. (1998). *La física de la monarquía: ciencia y política en el pensamiento colonial de Alejandro Malaspina (1754-1810)*. Madrid: Doce Calles.

PRENAFETA, S. (2008). *La comunicación de la ciencia en Chile*. Santiago de Chile: Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología.

SAGREDO, R. Y GONZÁLEZ, J. I. (2004). *La expedición Malaspina en la frontera austral del imperio español*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.

SAGREDO, R. (2009). “La historia como política. Montt y la Historia física y política de Chile de Gay”. En: Bernardino Bravo Lira (editor), *Manuel Montt: educador, legislador, gobernante y magistrado*. Tomo II. Santiago de Chile: Fundación Manuel Montt, Santiago, pp. 303-366.

SAGREDO, R. (2012). *La ruta de los naturalistas. Tras las huellas de Gay, Domeyko y Philippi*. Santiago de Chile: Fyrma Gráfica.

SALDIVIA, Z. (2009). El rol social de las revistas científicas chilenas en el siglo XIX y su contribución a la idea de nación. En: Gabriel Cid y Alejandro San Francisco (editores), *Nación y nacionalismo en Chile. Siglo XIX*, Volumen 2 (pp. 117-142). Santiago de Chile: Centro de Estudios Bicentenario.

SALDIVIA, Z. (2005). *La ciencia en el Chile decimonónico*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Tecnológica Metropolitana.

SALDIVIA, Z. (2003). *La visión de la naturaleza en tres científicos del siglo XIX en Chile: Gay, Domeyko y Philippi*. Santiago de Chile: Facultad de Humanidades, Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile.

SANHUEZA, C. (2014). El Museo Nacional de Chile: un espacio local desde una red transnacional (1853-1897). En: Oscar Álvarez, Alberto Angulo y Alejandro Cardozo (dirs.), *El carrusel Atlántico. Memorias y sensibilidades 1500-1950* (pp. 189-217). País Vasco, España: Editorial Nuevos Aires.

SCHRIMPF, A. (2014). An International Campaign of The 19th Century to Determine the Solar Parallax – The US Naval Expedition to The Southern Hemisphere 1849-1852. *The European Physical Journal H*, vol. 39, n° 2, pp. 1-20.

SERRANO, S.; PONCE DE LEÓN, M. Y RENGIFO, F. (2012). *Historia de la educación en Chile. Tomo I: aprender a leer y escribir (1810-1880)*. Santiago de Chile: Taurus.

SERRANO, S. (1994). *Universidad y nación. Chile en el siglo XIX*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.

STUVEN, A. M. (2000). *La seducción de un orden: las elites y la construcción de Chile en las polémicas culturales y políticas del siglo XIX*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Católica.

SUBERCASEAUX, B. (2010). *Historia del libro en Chile: desde la Colonia hasta el Bicentenario*. Santiago de Chile: Lom.

VALDERRAMA, L. (2015). Seismic Forces and State Power: The Creation of the Chilean Seismological Service at the Beginning of the Twentieth Century. *Historical Social Research*, vol. 40, n° 152, pp. 81-104.

WEINBERG, G. (1998). *La ciencia y la idea de progreso en América Latina, 1860-1930*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.

**PROSPECTIVA, TERRITORIO
Y DESARROLLO:
HACIA LA IMPLEMENTACIÓN DE
UN MODELO DE GESTIÓN DE LA
INNOVACIÓN QUE CONTRIBUYA A LA
COCONSTRUCCIÓN DE TECNOLOGÍAS
SOCIALES PARA LA SUSTENTABILIDAD
EN LA PROVINCIA DE CATAMARCA**

*PROSPECTIVA, TERRITORY AND DEVELOPMENT:
TOWARDS THE IMPLEMENTATION OF AN INNOVATIVE
MANAGEMENT MODEL THAT CONTRIBUTES TO THE
CO-BUILDING OF SOCIAL TECHNOLOGIES FOR THE
SUSTAINABILITY IN CATAMARCA.*

autores

Pablo Andrés Curarello¹

Javier Vitale²

Juan Ignacio Curarello³

RESUMEN

La propuesta que se evoca en este trabajo surge como síntesis reflexiva de las estrategias de innovación organizacional utilizadas en el proceso de formulación de los Proyectos Regionales con Enfoque Territorial (PRET) del INTA⁴. El desafío de los modelos de gestión institucional que contribuyan al desarrollo de los territorios radica en las alianzas estratégicas sustentadas en una visión de futuro compartida; en cómo crear sinergia entre los mecanismos de articulación y coordinación que sean respuestas integradoras en la consolidación de un modelo para la toma de decisiones que integre y potencie las capacidades de investigación, desarrollo e innovación del INTA y otros protagonistas del territorio en una nueva institucionalidad para el desarrollo y la sustentabilidad de las comunidades rurales, los sistemas socioecológicos y las economías regionales en Argentina. Por otro lado, una sinergia que promueva la co-construcción de tecnologías sociales a partir de la dinámica de los sistemas participativos de innovación a nivel local.

PALABRAS CLAVE: Prospectiva, gestión, innovación.

ABSTRACT

The present work constitutes a thoughtful summary of the organizational innovation strategies used in the formulation of regional projects with a territorial approach carried out by INTA (a Chilean nutrition and food technology institute). The challenge of institutional management models lies in the strategic partnerships grounded in both a shared vision of the future and a method to create synergy between articulation and coordination mechanisms. They constitute inclusive answers for the consolidation of a model for decision making that contains and enhances the capabilities of research, development and innovation of INTA and other agents in the territory in a new institutional framework for the development and sustainability of rural communities, socio-environmental systems and regional economies in Argentina. On the other hand, the synergy must encourage the co-building of social technologies from local innovative and participatory systems.

KEYWORDS: Prospectiva, management, innovation.

1.- Economista, Posgrado en Desarrollo Local y Economía Social (FLACSO). Doctorando en Economía por la Universidad Nacional de Rosario, Argentina. PNDyST, INTA-EEA, Catamarca. Correo electrónico: curarello.pablo@inta.gob.ar

2.- Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública por la Universidad Nacional de Cuyo. Cursó estudios de posgrado en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina, donde realizó el Diplomado en Gobernabilidad y Construcción de Escenarios Prospectivos, PNDyST, INTA, Centro Regional Mendoza-San Juan, y Uncuyo. Fue fundador y actual codirector del Centro de Estudios Prospectivos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo. Es miembro de la World Futures Studies Federation. Correo electrónico: vitale.javier@inta.gob.ar

3.- Licenciado en Ciencias Ambientales por la Universidad de Buenos Aires. Actualmente participa del proyecto de investigación en SECYT UNCa 2016-2019 Entramados Territoriales y Comunidades Locales de Seres. Correo electrónico: juancurarello@gmail.com

4.- Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, Argentina. Web: www.inta.gob.ar

Artículo recibido el 30 de abril y aceptado el 20 de mayo del 2016.

INTRODUCCIÓN

La propuesta de implementación y desarrollo de los PRET busca *promover ciclos de inclusión social* a través de la ejecución de estrategias de desarrollo dinamizadoras de los *sistemas locales de innovación* como política pública activa orientada a superar los problemas tecnoproductivos, socioeconómicos y biofísicos del conjunto de la población rural en relación a distribución más racional de los recursos, producción de mejores bienes y servicios, y mejora en las condiciones de vida en las zonas operativas del territorio. Para lo cual, el mayor desafío e innovación para los PRET radica en su propia propuesta de gestión, que en términos de este trabajo consiste en diseñar y desarrollar un: *programa de planificación y gestión proactivo, participativo, inter y transdisciplinario, estratégico y dinamizador* de procesos de construcción y apropiación social con mejora continua, integradores de las unidades de extensión e investigación del INTA y de los instrumentos de política pública de un área geográfica determinada.

La propuesta sintetiza un *modelo de planificación y gestión prospectivo interinstitucional* basado en un *sistema de producción y gestión del conocimiento* que contribuye a dinamizar y potenciar los procesos de innovación local en una nueva institucionalidad para el desarrollo y la sustentabilidad de los territorios.

1. MARCO INSTITUCIONAL

El INTA, a través de su Plan Estratégico Institucional 2005-2015 (PEI-2015), promueve un proceso de innovación institucional, reposicionando a la institución para jugar un rol esencial en la gestión de *alianzas estratégicas* para el desarrollo y la

sustentabilidad de la región; alianzas estratégicas para la integración de los protagonistas públicos y privados de los territorios en torno a la construcción de un proyecto de futuro compartido.

Desde el PEI-2015 se establecen los lineamientos estratégicos institucionales para instrumentar la gestión del INTA, acompañando los avances en la frontera del conocimiento, generando competencias y tecnologías que contribuyan al desarrollo integral de los territorios en función de las oportunidades regionales y locales.

Para el INTA, el sujeto del desarrollo y la sustentabilidad es el territorio. Un territorio de pluriterritorialidades, concebido como espacios de vida, donde el centro de la acción institucional tiene como destinatario al ser humano que habita y produce la tierra. En este marco, los PRET tienen como objetivo la articulación de políticas en los territorios, definiéndose como un espacio de concertación para la gestión interinstitucional que sinergia la acción colectiva, el interés común y la participación organizada. El desafío se plantea en relación a aprovechar las sinergias de los recursos humanos, económicos y de estructura en beneficio del buen vivir de los territorios que nos ocupan.

El abordaje de las *dinámicas innovativas locales* requiere un direccionamiento estratégico para integrar sinérgicamente los cuatro componentes de la estrategia institucional: *investigación y desarrollo, transferencia y extensión, vinculación tecnológica y relaciones institucionales*; una integración sustentada en alianzas estratégicas público-privadas que crean sinergias transdisciplinarias hacia la multifuncionalidad y la pluridimensionalidad de lo rural, comprendido desde el paradigma de la complejidad.

2. EL SISTEMA DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA AGROINDUSTRIAL EN EL CONTEXTO LOCAL

La interface nacional-regional-local del Sistema de Ciencia y Tecnología Agropecuaria, Agroalimentario y Agroindustrial ha venido desarrollándose en forma desarticulada, generando una gran dispersión de las inversiones del sector agropecuario, duplicando esfuerzos e ineficiencia en los procesos de adopción de tecnología en la provincia de Catamarca. A esto se le suma que vivimos en una época de fracasos masivos de las instituciones e institucionalidades protagonistas de los territorios, creando de manera colectiva resultados que nadie desea. También sabemos que lo peor de la pobreza es no tener capacidad de proyectarse, de pensar y repensarse, de construirse a futuro, de sentirse digno y trabajar para serlo.

Catamarca se caracteriza por una debilidad en la gobernabilidad para el acceso, uso y gestión de recursos y bienes comunes; y escasas capacidades y competencias para una autogestión comunitaria local. A su vez, es frecuente la inequidad en su distribución y acceso, generando dilemas sociales en torno a las percepciones y situaciones de contaminación, degradación, uso abusivo, pérdida de biodiversidad y vulnerabilidad de los territorios ante el impacto del cambio climático y sus posibilidades de adaptación.

Nos enfrentamos a constantes situaciones de acción interinstitucional caracterizadas por la falta de comprensión sistémica y prospectiva de los procesos territoriales, carente de procesos de aprendizaje social y de posibilidades en la formación de habilidades locales para la toma de decisiones, lo cual presenta dificultades críticas en la respuesta

a las demandas percibidas sobre los problemas territoriales al querer abordarlos como fenómenos complejos socioecológicos. Sin mencionar la falta de análisis y responsabilidad de la mayoría de los protagonistas de nuestros territorios sobre las repercusiones intergeneracionales de sus acciones.

Al análisis sobre las percepciones de la realidad se suma la persistencia de efectos negativos sobre la conciencia colectiva producto de las políticas de desorientación social que indujeron la atomización de la sociedad en grupos con escasa capacidad de poder, los cuales fueron orientados hacia fines exclusivos y parciales, acentuando dilemas sociales y degradando la capacidad de concertación para el desarrollo político y el bienestar de la humanidad.

A esto se suma que vivimos en un entorno socioecológico de cambios profundos y permanentes, donde las políticas inadecuadas de gestión han contribuido a acrecentar la crisis de las economías regionales y los desequilibrios territoriales.

A los fines de afrontar los desafíos globales que nos competen gestionando las consecuencias de sus efectos hacia la provincia de Catamarca, asumiendo el reto de hacer una distribución y uso eficiente de los recursos en los territorios y mejorando la coordinación y cooperación entre las instituciones, se propone la definición de agendas compartidas de investigación, desarrollo e innovación (I+D+I) en función de las visiones de futuro construidas participativamente para los territorios de la provincia. Una definición sustentada en tres pilares fundamentales:

- 1) Un *marco de referencia común* entre los protagonistas territoriales que permita trabajar la percepción de la realidad desde el paradigma de la complejidad, con una visión sistémica interdisciplinar de las problemáticas identificadas por ellos y evocadas por la sociedad.

2) Construir una *visión compartida de futuro* para los territorios pluriterritoriales de Catamarca donde focalizar el direccionamiento estratégico de la I+D+I.

3) Analizar las *consecuencias intergeneracionales* de nuestras acciones y propuestas de política, junto a los resultados interrelacionados temporalmente de los efectos e impactos producidos por la agenda compartida de I+D+I en los escenarios de futuro para los territorios que nos ocupan.

Para esto se propone una construcción colectiva que involucra la implementación de diversidad de procesos de aprendizaje social articulados en un sistema de inteligencia territorial.

Figura 1

Metodología para la definición de Agendas Compartidas de I+D+I



Fuente: adaptado de Castellanos et al. (2009)

3. LA PROSPECTIVA COMO PARTE ESENCIAL DEL MODELO DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN

Los procesos de innovación son la fuente transformadora de las potencialidades del Sistema Agropecuario, Agroalimentario y Agroindustrial (SAAA). Para su gestación y capitalización, es necesario construir y consolidar ámbitos institucionales y organizacionales que aseguren la concertación de intereses junto a una visión compartida de futuro y la generación de soluciones tecnológicas sobre aspectos estratégicos del desarrollo del SAAA en un área geográfica determinada.

Las zonas operativas constituyen la base competitiva, ambiental y social para impulsar las soluciones-respuestas tecnológicas que contribuyan a superar las desigualdades territoriales y consolidar procesos de innovación y desarrollo del SAAA anclado en las oportunidades y potencialidades regionales. Forjando una nueva institucionalidad, los procesos de innovación contribuyen a la formación de capital social y a establecer las bases organizacionales para el desarrollo y la sustentabilidad de los territorios.

Los PRET organizan los procesos de innovación local a partir del enfoque de sistemas complejos, dilucidando los conocimientos científicos, tecnológicos, organizacionales e institucionales que interdisciplinariamente encaminen el diseño o resignificación de productos y/o procesos que promueven la transformación productiva, social y cultural.

La innovación transpone las instituciones creando espacios que articulan globalmente Estados, sociedades y mercados. Estos ámbitos promueven la integración de capacidades y competencias

científico-tecnológicas a través de redes y alianzas estratégicas mediante un amplio esfuerzo de organización y coordinación interinstitucional.

Este nuevo diseño de producción de conocimiento y gestión de la innovación revaloriza el rol del territorio y de los procesos interactivos de aprendizaje colectivos y construcción y apropiación social, al mismo tiempo que incentiva el enfoque transdisciplinario y la integración de capacidades articulando actores públicos y privados, y la cooperación regional para asegurar y profundizar el impacto de la innovación en el desarrollo territorial.

El interrelacionamiento de las zonas operativas en la generación de soluciones tecnológicas dinamiza el sistema local de innovación sustentando el desarrollo territorial en la promoción y fortalecimiento de *milieu innovateur* y *clusters* locales.

La construcción de conocimientos y el desarrollo de competencias se organiza sobre ejes de innovación que facilitan el aprendizaje colectivo y la construcción social de futuro de un territorio, junto al desarrollo de las habilidades de decisión y la capacidad de concertación de los actores sociales vinculados al área geográfica de los PRET.

La articulación y coordinación de las dinámicas innovadoras locales en las zonas operativas pueden:

- Expandir la frontera del conocimiento generando nuevos procesos y/o productos.
- Disminuir las brechas tecnológicas.
- Contribuir a la gestión territorial del ámbito rural.
- Resignificar tecnologías a condiciones de funcionalidad propias de la trayectoria del territorio.
- Desarrollar tecnologías y estrategias organizacionales que impulsen proyectos innovadores.
- Fortalecer las bases de la inclusión social y el desarrollo local.

Por lo cual, la estrategia de los PRET contribuye a producir cambios institucionales que propicien el diseño e implementación de políticas públicas que favorezcan la construcción de escenarios del territorio por los actores sociales combinando lo posible y lo deseable. A la vez que garantiza un acceso continuo a las fuentes de conocimientos (en lo conceptual, metodológico y operativo) para fortalecer la acción prospectiva, la gestión tecnológica y la organización institucional. Por lo tanto, se prevé una amplia apertura institucional y fluida interrelación con los sectores público y privado.

4. DISEÑO Y METODOLOGÍA DEL MARCO ESTRATÉGICO PARA LA ACCIÓN

El Modelo de Planificación y Gestión Prospectivo que en el marco de las dinámicas innovadoras promueven PRET prevé la puesta en marcha de un equipo técnico de gestión a partir de la consolidación de los equipos interdisciplinarios de cada una de las unidades del INTA para integrar y sintetizar estratégicamente:

- agendas futuras de I+D+I;
- planes de gestión con visión prospectiva-estratégica en los campos de las tecnologías y los territorios;
- vigilancia estratégica de las tendencias y trayectorias innovadoras para el desarrollo tecnológico (observatorios de tendencias);
- incorporación, formación y capacitación e integración planificada de los recursos humanos especializados;

- redes de producción de conocimientos y gestión de la innovación; y
- generación de soluciones tecnológicas a los problemas y oportunidades que surjan en la implementación y gestión del modelo de desarrollo consensuado para alcanzar la visión futura concertada para el territorio.

Las *agendas futuras de I+D+I* se definen en su contexto de aplicación por medio de procesos participativos avalados por los actores sociales. El Modelo de Planificación y Gestión Prospectivo prevé un esquema local de producción y gestión del conocimiento sustentado por acuerdos flexibles y temporarios entre los actores sociales a partir de la gestación de alianzas sociotécnicas y redes de cooperación y vinculación.

Este diseño organizacional promueve procesos transdisciplinarios de I+D+I, los cuales, en sintonía con el espíritu de la nueva institucionalidad propuesta, promueven un mapa dinámico del conocimiento socialmente distribuido que sustenta las necesidades y demandas presentes y futuras de innovación y las oportunidades a desarrollar previstas en los estudios de prospectiva tecnológica y territorial en función de la visión de futuro construida y consensuada colectivamente por los actores sociales.

En términos del PEI-2015

esto requerirá [por parte del equipo responsable de la política institucional para la gobernanza⁵ del territorio] de periódicos ejercicios que [...] se focalicen en *monitorear las trayectorias tec-*

5.- “Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía” (Real Academia Española [2001]. Diccionario de la lengua española. Vigésima segunda edición).

*nológicas, las tendencias globales y particulares de los mercados de interés y la evolución de los agro-ecosistemas y de la organización de la producción*⁶ (INTA, 2004, pp. 26-27).

Ejercicios periódicos que se focalicen en un monitoreo base de la *vigilancia estratégica*. Vigilancia que se traduzca en un *sistema de alerta temprana* que permita visualizar los escenarios del territorio hacia el cual conducen, contrastarlo con la evolución de las posibles rutas estratégicas del modelo de desarrollo consensuado que deben suscitarse para lograr el futuro territorial deseado, y establecer las acciones necesarias para continuar en los senderos que permitan alcanzarlo.

Los estudios de prospectiva tecnológica sustentarán los vínculos de integración entre las unidades del INTA (extensión e investigación). A partir de ellos y en función de la visión consensuada del futuro territorial, se identifican y priorizan áreas temáticas potenciales y de vacancia de desarrollo tecnológico, y se diseña un Programa de Formación, Capacitación y Actualización. Dicho Programa integra el desarrollo profesional de los recursos humanos especializados del INTA.

Superar los condicionantes del desarrollo territorial derivados de los problemas de exclusión social requiere generar conocimientos y soluciones tecnológicas de alta prioridad social desde un abordaje sistémico, prospectivo, interdisciplinario, participativo e interinstitucional, lo cual solo se conseguirá a través de estrategias concretas de vinculación tecnológica que se constituyan en potenciales redes de innovación productiva, *milieu innovateur* y *clusters* locales de desarrollo territorial.

Con el fin de establecer acciones que contribuyan a atenuar los procesos de exclusión social rural se promueve la gestión de los PRET desde una nueva

institucionalidad para el desarrollo con enfoque territorial. Con el fin de mejorar la calidad de vida de la agricultura familiar y de los productores tradicionales de las zonas operativas, se prioriza fortalecer la capacidad de innovación tecnológica y organizativa de los productores, y desarrollar sus habilidades de decisión junto a la de los agentes de desarrollo. La consolidación de la nueva institucionalidad pretende estimular y facilitar la interacción y concertación entre los actores sociales generando oportunidades y competencias para que la población rural participe y se beneficie del proceso de construcción social de conocimiento.

Desde las unidades del INTA se contribuye al desarrollo territorial con estrategias de construcción social de futuros acordes a cada situación particular, dinamizando los procesos de transformación productiva, social y cultural que se promueven desde los PRET. Con el propósito de promover las economías locales y regionales en los territorios objeto del trabajo institucional, se plantea un proceso de transformación y fortalecimiento del Sistema de Extensión y Transferencia de Tecnología hacia el interrelacionamiento de las dinámicas innovadoras locales y su gestión como sistemas complejos para la generación de soluciones tecnológicas de alta prioridad social.

El nuevo planteamiento focaliza los modelos de desarrollo en un espacio concretamente delimitado a partir de la selección de un proyecto colectivo concertado por los actores sociales para el mediano y largo plazo. A través de la prospectiva territorial se fortalecen los procesos de gestión y desarrollo institucional, y se incrementan las competencias locales para la toma de decisiones estratégicas.

6.- Las cursivas son nuestras.

Desde el equipo técnico de gestión se impulsa la construcción de una *Nueva Institucionalidad* que propicie la equidad en las relaciones de cooperación y competencia entre los diferentes actores del SAAA. A su vez, el Modelo es un proceso de integra y sintetiza la identificación, desarrollo, articulación y coordinación de capacidades y competencias de “liderazgo, planificación, presupuesto, organización como proceso, formación de talento, administración de ejecución de proyectos, y especialmente la promoción de alianzas estratégicas y formación de redes entre los actores articulando las cadenas de valor en el ámbito territorial y regional” (INTA, 2004, p. 30).

De esta manera, se coconstruyen y resignifican las soluciones tecnológicas propuestas desde las actividades de I+D+I, con el fin de garantizar su funcionalidad acorde a las necesidades y demandas del territorio.

En concordancia con el PEI-2015 (INTA, 2004), se propone trabajar los tres aspectos que modelan el desarrollo de la vinculación tecnológica y que fortalecen la gestión de las dinámicas innovadoras locales:

- organización y financiamiento de los procesos de innovación tecnológica,
- vinculación tecnológica a la disponibilidad y distribución equitativa de conocimientos y soluciones tecnológicas en los territorios,
- desarrollo de la capacidad de innovación tecnológica a nivel local.

La producción y gestión del conocimiento del Modelo es un *mecanismo de vinculación tecnológica y relacionamiento institucional*, el cual propone por medio del Programa de Capacitación fortalecer las capacidades y competencias de I+D+I involucradas

en las áreas geográficas de los PRET. El Programa de Capacitación pretende lograr un proceso de formación y aprendizaje social continuo de los recursos humanos especializado involucrados en los PRET que promueva la construcción colectiva interdisciplinaria, participativa e interinstitucional del conocimiento, de las soluciones tecnológicas y de los modelos de desarrollo y visiones de futuro. Un Programa que contribuya a “desarrollar las capacidades de gestión de la tecnología a nivel regional, impulsando la articulación público-privada para el desarrollo de innovaciones tecnológicas locales” (INTA, 2004, p. 31).

Se impulsan procesos de resignificación de la conceptualización de empresas de base tecnológica con el fin de adecuar la propuesta a la realidad territorial. El funcionamiento de estas empresas dinamiza las economías regionales y la generación de empleo, lo cual se considera un desafío para el equipo técnico de gestión para poder incorporar esta figura al contexto de las áreas geográficas de los PRET.

La nueva institucionalidad para el desarrollo requiere iniciar un proceso gradual de *descentralización de la gestión tecnológica* que genere y fortalezca las capacidades y competencias. En sintonía con los lineamientos del PEI-2015,

se promoverá la *ampliación de las capacidades científico-tecnológicas y para la transferencia de tecnología en los territorios*⁷. Estas capacidades, en un marco de acción prospectivo y de interacción con las cadenas agroindustriales, relevarán las nuevas demandas del mercado

7.- Las cursivas son nuestras.

asociadas a los ejes de innovación generando oportunidades de negocios tecnológicos en el SAAA (INTA, 2004, p. 31).

De esta manera, se busca contribuir al desarrollo de una cultura innovadora en los actores sociales que promueva la creación de experiencias piloto donde algunas empresas e instituciones tengan objetivos comunes que permita planificar agendas futuras de I+D+I compartidas.

Siguiendo las recomendaciones del PEI-2015 (INTA, 2004, p. 32) para orientar, ordenar y coordinar las relaciones institucionales, los PRET centrarán su accionar en:

- “Gestionar y propender a la integración de un tramado de organizaciones públicas y privadas, facilitadoras de innovaciones tecnológicas de productos, procesos y organizacionales basadas en el conocimiento y el desarrollo.
- Identificar, organizar y consolidar vinculaciones a nivel local y regional (y en los casos que se requiera, a nivel nacional e internacional).
- Involucrar al conjunto de los actores institucionales en la gestión de las relaciones institucionales y capacitarlos adecuadamente para tal fin”.

El Modelo de Planificación y Gestión Prospectivo es proactivo, participativo, inter y transdisciplinario, estratégico y dinamizador de procesos de construcción y apropiación social con aprendizaje colectivo de mejora continua, integradores de las diversas unidades del INTA y de los instrumentos programáticos para la producción y gestión de conocimiento. Un modelo que facilita la articulación de la estructura política con la gerencial y el ambiente interno con el externo, al mismo tiempo que integra los objetivos con la estrategia y los impactos esperados por los PRET hacia una

nueva institucionalidad para el desarrollo con enfoque territorial.

El supuesto fuerte del modelo propuesto radica en garantizar la disponibilidad y transparencia de la información prospectiva-estratégica para la concertación, y el carácter sistémico y complejo del trabajo de construcción social de futuro a realizar.

El Modelo de Planificación y Gestión Prospectivo debe asegurar los procesos estratégicos de:

- *aprendizaje social y mejora continua* que garantizan la flexibilidad institucional en la toma de decisiones frente a escenarios cambiantes;
- *prospectiva territorial* que sustentan la articulación de los componentes estratégicos de la acción institucional;
- *prospectiva tecnológica* que fortalecen la aplicación de conocimientos, capacidades y competencias en la resolución integral de las oportunidades y problemas de los territorios;
- *fortalecimiento de las dinámicas innovadoras locales* que producen la integración territorial y tecnológica en las zonas operativas junto a la focalización de acciones con enfoque sistémico en el abordaje de las matrices productivas locales y economías regionales (integrando cadenas de valor, sistemas de producción local-regional, agroindustria, agricultura familiar, artesanías y productos culturales... todo bajo el paradigma de los ecosistemas); y
- *construcción colectiva* que generan sinergias y alianzas con los actores sociales a través de redes, entornos, sistemas de coordinación y comunicación estratégica, y la oportunidad para concertar una visión de futuro territorial compartida.

5. EL CORAZÓN DEL MARCO ESTRATÉGICO PARA LA ACCIÓN: EL LABORATORIO DE ECONOMÍA EXPERIMENTAL Y PROSPECTIVA

A los fines de poder implementar la estrategia en un marco de diálogo institucional permanente junto al desarrollo de habilidades y estudios para abordar la complejidad territorial, se crea el Laboratorio de Economía Experimental y Prospectiva.

Partimos del supuesto que reconocer los procesos no observables es esencial para desarrollar nuestra comprensión de los fenómenos sociales. Así, el Laboratorio se alza como entorno de trabajo y metodología para el desarrollo de los procesos de prospectiva estratégica y territorial, de vigilancia tecnológica y estratégica, de inteligencia territorial, de competitividad sistémica, de *benchmarking* y del análisis estructural global. Procesos centrales que sustentan y constituyen la metodología para la definición de Agendas Compartidas de I+D+I del Modelo de Planificación y Gestión Prospectivo de acción interinstitucional (ver figura 1).

Para ello, en el marco de la construcción de una visión compartida de futuros para la provincia de Catamarca al 2030, se definió como visión el

ser una comunidad de investigación-acción basada en la conciencia que crea tecnologías sociales, construye capacidades, y genera espacios para la celebración de profunda renovación de la sociedad. Una comunidad que pretende contribuir al desarrollo del bien común, a los cambios en la economía hacia el servicio del buen vivir de todos.

Una visión que se sustenta en la misión que determinó el origen del Laboratorio y su propuesta fundante hacia los desafíos previstos para la provincia, que surge en el marco de la construcción del Plan Tecnológico Regional 2009-2011 del Centro Regional Catamarca-La Rioja del INTA: “Contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas a través de la *Comunidad, Integración y la Transfiguración social*”.

Una misión que, ya en aquel entonces, se preveía lograr propiciando ámbitos favorables de “conversación” (cambiar con el otro) y desarrollando tecnologías sociales para que las personas puedan cosentir/percibir, presenciar, cocrear y coevolucionar en proyectos de vida personales, comunitarios y territoriales compartidos. Y que además tenía como escenario futuro deseado alcanzar una sociedad integrada con diversidad cultural, donde cada protagonista del territorio pueda elegir qué oportunidades tomar y desarrollar su potencial colaborando con la transfiguración y la transformación hacia el bien común y el buen vivir de toda la sociedad.

A estos fines, el objetivo general del Laboratorio que se propuso en la definición de la cartera programática institucional 2013-2020 es asentar bases (teóricas y metodológicas) para la cooperación, coordinación y la innovación en:

- 1) procesos y entornos de *aprendizaje social*,
- 2) el *desarrollo de habilidades de decisión y autogestión comunitaria* en los territorios rurales, y
- 3) la *construcción colectiva* de los futuros desde una mirada sistémica, prospectiva y transdisciplinar.

6. REFLEXIONES A PARTIR DE LA EXPERIENCIA

Las tecnologías desempeñan un papel central en los procesos de cambio social y conforman una dimensión clave para el diseño de las políticas científicas y tecnológicas. Las tecnologías demarcan posiciones y conductas de los actores; condicionan estructuras de distribución social, costos de producción, acceso a bienes y servicios; generan externalidades (sociales y ambientales); facilitan o dificultan su resolución, y generan condiciones de inclusión o exclusión social.

Vale aclarar que no se enfrenta una relación causal problemática dominada por relaciones sociales, sino que al ser las tecnologías construcciones sociales y culturales, para intentar dar solución al núcleo problemático, se deberá abordar la sinergia tecnología-sociedad y sociedad-tecnología. La resolución de la problemática de la pobreza, la exclusión y el subdesarrollo no puede ser analizada sin tener en cuenta la dimensión política y tecnológica, así como tampoco puede ser abordada fuera de un enfoque que reconozca a cada solución tecnológica como un sistema complejo a desarrollar.

A su vez, la innovación se genera en océanos amigables de procesos sociales de aprendizaje, relaciones usuario-productor, dinámicas de innovación y producción, sistemas educativos, y satisfacción y creación de necesidades a partir de la evolución del espacio público. Lo cual recuerda que sin procesos sociales de aprendizaje no hay innovación, y que sin formas locales de organización social que promuevan el espacio público, no hay dinámicas de desarrollo.

El propósito es evitar, al menos institucionalmente, producir soluciones tecnológicas caracterizadas por

sus creadores como aplicables y apropiadas pero que en la práctica terminan siendo no aplicadas ni apropiadas. También son entornos de trabajo propicios para que, al proponer soluciones a los problemas y oportunidades del territorio, las experiencias de trabajo que adapten tecnologías no las conciban como intervenciones paliativas destinadas a usuarios (“beneficiarios”) con escasos niveles educativos, ya que esto genera dinámicas paternalistas con supuestas soluciones tecnológicas que resultan económicamente inviables e insustentables.

De persistir esta clase de viejos esquemas, no será extraño esperar que las supuestas “tecnologías apropiadas” terminen generando dinámicas económicas de dos sectores, cristalizando involuntariamente situaciones de discriminación y marginalidad, y produciendo, paradójicamente, nuevas formas de exclusión y desintegración social. Producto de las experiencias que históricamente se han desarrollado en término de tecnologías apropiadas, existe una gran fragmentación y una débil integración interinstitucional que es propia de las estrategias que impulsan tecnologías de intervención puntal.

Por eso, es tan necesario como ineludible revisar las conceptualizaciones sobre tecnologías disponibles “apropiadas”, “intermedias”, “alternativas”, abandonando su concepción original como *recursos paliativos de situaciones de pobreza y exclusión*, para pasar a concebirlas como *sistemas tecnológicos orientados a la generación de dinámicas de inclusión*, por medio de la resolución de problemas productivos y comerciales. Se apunta a dejar de lado las miradas cortoplacistas y desarrollar colectivamente una visión de futuro territorial consensuada, que conlleve un modelo de desarrollo inclusivo, con equidad social y sostenibilidad ambiental. De modo que se propone cambiar la forma en la concepción

del modelo de intervención institucional y de producción de conocimiento científico y desarrollo tecnológico.

El alcance estructural parece mostrar la ineficacia de los mecanismos actuales para contribuir a resolver las problemáticas del escenario actual. La dimensión tecnológica del problema constituye un desafío en sí mismo, para lo cual el desarrollo de sistemas tecnológicos sociales constituye un aspecto clave en la formulación de una respuesta de sostenibilidad institucional.

La tecnología social es un modo de implementar y desarrollar tecnologías (de producto, proceso y organización) orientadas a la generación de dinámicas de inclusión socioeconómica y desarrollo sustentable. En su generación se focalizan las relaciones problema-solución como un complejo proceso de coconstrucción. En la práctica, esto configura una visión sistémica, donde difícilmente existe una solución puntual para un problema específico.

Para fortalecer la gestión de los procesos de innovación en una perspectiva de desarrollo territorial es necesario profundizar en el conocimiento acerca de las relaciones entre las transformaciones y dinámicas territoriales y los sistemas tecnológico-sociales. Las dinámicas de innovación y cambio tecnológico son procesos de coconstrucción sociotécnica fundamentales en la elaboración de estrategias de apoyo al desarrollo territorial, pero que al mismo tiempo institucionalmente requieren de un esfuerzo y dedicación especial para lograr su integración como componente de planificación y gestión. Este aspecto es crucial, por eso se busca

concertar un modelo de desarrollo sustentado en la visión de futuro territorial consensuada, para poder producir los conocimientos y tecnologías, y desarrollar las capacidades y competencias necesarias para impulsarlo.

La diferenciación de productos, la adecuación y mejora de procesos productivos, el desarrollo de nuevas formas de organización, la incorporación de valor agregado, la intensificación del contenido cognitivo de productos y procesos son claves para alcanzarlo desde los PRET. A través de ellos, se espera contribuir en la concepción de un cambio del perfil productivo de las economías locales-regionales y generar una mejora estructural de las condiciones de vida de la población⁸.

El propósito del Modelo consiste en *gestionar procesos de cambio tecnológico y social*. Se pondrá énfasis en aquellos procesos que propicien la generación y distribución de beneficios, el trabajo asociado y horizontal, aprendizajes colectivos y el diálogo de saberes entre los actores sociales. A su vez, se busca fortalecer las dinámicas innovadoras locales que promuevan un desarrollo inclusivo y la *coconstrucción de las comunidades*. Los procesos de desarrollo sostenido descansan en la conformación y afianzamiento de la *economía del aprendizaje*, que relaciona el progreso y la sustentabilidad alcanzada por los hogares, los sistemas productivos, las comunidades y regiones con su capacidad para aprender. Es fundamental trabajar sobre la base de *redes interactivas como colectivos de aprendizaje* y actores sociales que contribuyan a propiciar el cambio fortaleciendo la toma de decisiones colectiva y el trabajo colaborativo transversal.

8.- Mejoras en productos y servicios, calidad y cantidad de empleos, mejoras en el nivel de ingresos, incorporación al mercado de trabajo e integración social de sectores marginalizados, y contribuir al rescate de las culturas locales e identidades grupales y étnicas.

El objetivo del Modelo de Planificación y Gestión Prospectivo es fortalecer las capacidades y las habilidades de decisión de los actores sociales en la coconstrucción de una nueva institucionalidad para lograr un desarrollo sostenido con inclusión, equidad social y sostenibilidad ambiental. Esto implica aprender de las propias experiencias desarrolladas en las zonas operativas, ya que muestran la concreta condición de posibilidad local y responden a problemáticas socio-históricamente situadas.

Para ello, se promueve la gestión interdisciplinaria, con mirada prospectiva-estratégica, transdisciplinaria, participativa e integrada de las dinámicas innovadoras y su consecuente despliegue de constantes, diversas y complejas acciones de aprendizaje social y construcción colectiva asociadas a la evolución de las prácticas culturales de producción, distribución y consumo de los medios y estrategias de vida de la comunidad.

Todo esto genera la creación de una nueva institucionalidad para el desarrollo territorial sostenible con inclusión, que potencia sinérgicamente la totalidad de recursos disponibles, la cual es resultado del fortalecimiento del capital social, de la concertación prospectiva-estratégica del conjunto de actores de la sociedad local, del fomento de la cooperación público-privada, de la conformación de una red territorial de solidaridad y relaciones entre los diversos actores e instituciones, de su compromiso e involucramiento en un proyecto de desarrollo compartido que refleja las diferentes aspiraciones, anhelos y deseos sociales e intereses presentes en el territorio, la sostenibilidad de las estrategias y acciones acordadas, y la coconstrucción integral (sistémica y prospectiva) de las respuestas a los problemas y oportunidades que se presentan y avizoran en los territorios.

En otras palabras, el diseño del Modelo se corresponde con la búsqueda institucional de *iniciar un proceso de construcción social de la realidad*, generando incentivos y regulaciones acordes que promuevan motivaciones, decisiones y acuerdos de trabajo sostenibles durante el período de implementación y ejecución de los PRET.

La planificación tiene que traducirse en estrategias de movilización de recursos. Los proyectos que en ellas se asientan deben potenciar los motores de desarrollo del territorio y contribuir a la realización de la visión de futuro consensuada. La visión de futuro construida por los actores es el punto de partida para el diseño de un plan prospectivo-estratégico del territorio. Este proceso de negociación y concertación es esencial para alcanzar un proyecto compartido que movilice las voluntades y recursos de los actores sociales.

La visión de futuro consensuada contiene la descripción del estado de situación a lograr en cada una de sus dimensiones para alcanzar un desarrollo sostenible a partir de sus posibles dinámicas, y en el análisis de sus interrelaciones orientar las acciones estratégicas para efectivizar la transformación productiva, social y cultural.

Los avances en el cumplimiento de los planes estratégicos se evalúan a la luz de su contribución a los objetivos de mediano y largo plazo establecidos en el proyecto de desarrollo concertado en el territorio. Es a partir de estos avances que se reorienta la planificación institucional de mediano y largo plazo en el diseño de una estrategia común para impulsar los cambios requeridos por los PRET.

La visión de futuro consensuada deberá retroalimentarse a partir de la realidad transcurrida y las nuevas tendencias y cambios del entorno, razón por la cual deberá ajustarse periódicamente en

función de los avances hacia metas intermedias y los cambios producidos en los factores internos al sistema-territorio y su entorno. Se trabaja en la caracterización de las dinámicas territoriales y los capitales del territorio para la identificación, priorización y seguimiento de los motores de desarrollo del proyecto de futuro consensuado. A partir de este proceso reflexivo de monitoreo se recomiendan las acciones estratégicas para la elaboración de propuestas transformadoras del territorio.

Sintetizando, con el fin de efectivizar estrategias de construcción social de la realidad, los PRET aplican como metodología de trabajo la *prospectiva* definiéndola como el *proceso de formulación negociada de una imagen o visión de futuro deseada del territorio, consensuada entre los actores locales, que se plasma en un plan estratégico integral para el desarrollo territorial, según las necesidades, problemas y oportunidades del territorio acorde a su trayectoria, y la potencialidad del contexto nacional y de las grandes tendencias mundiales.*

A su vez, a las estrategias de construcción social de la realidad se incorpora el sustento teórico-conceptual del enfoque de sistemas complejos, al garantizar interdisciplinariedad en los procesos de producción de soluciones científico-tecnológicas. La complejidad en el abordaje de las soluciones tecnológicas está determinada por la heterogeneidad de sus componentes y por la interdefinibilidad y mutua dependencia de las funciones que cumplen dichos componentes en el proceso. Por ejemplo, en la explicación de una no-adopción, es necesario incorporar aspectos político-institucionales como la creciente desconfianza de los productores y sus creencias ante una tecnología (de producto, proceso y organización) que pudieron comenzar a percibir como inestable y poco confiable.

Este cambio de paradigma en el abordaje institucional requiere establecer una mirada holística, inter y transdisciplinaria que rescate la interdependencia entre los diferentes componentes que hacen a una solución tecnológica, permitiendo analizar y definir sus pautas de desarrollo e intervención, considerando su comportamiento y evolución como totalidad organizada. De esta manera, se producen diagnósticos integrados y focalizados que proveen las bases para proponer políticas públicas, acciones estratégicas y alternativas que permitan influir sobre la trayectoria compleja y dinámica de los territorios.

Desde esta perspectiva, las soluciones tecnológicas se vinculan al *desarrollo de capacidades de resolución de problemas sistémicos y al desarrollo de las habilidades de decisión de los actores sociales.* Con lo cual se torna estratégico la conformación de redes propias del interrelacionamiento de las dinámicas de innovación. Dicha interacción produce sinergias positivas, reforzando las trayectorias institucionales, visibilizando iniciativas en curso y promoviendo el desarrollo de nuevas soluciones tecnológicas y nuevos grupos, al tiempo que amplía el espacio político de los movimientos sociales vinculados a estas experiencias y origina sistemas más participativos en términos de toma de decisiones colectivas.

En los tiempos venideros, será cada vez más indispensable para el desarrollo institucional la creación de entornos y competencias para aprovechar con éxito las oportunidades que ofrezca el futuro y anticiparse a los eventos negativos disminuyendo su impacto e implicancias a futuro. Los procesos de construcción social de visión de futuro son un medio estratégico para la comprensión de la realidad que potencia la capacidad de aprender del mundo desde el enfoque holístico y sistémico necesario para contribuir a su transformación.

En este marco, los estudios prospectivos se construyen sobre sistemas de toma de decisiones transparentes. Están basados en la participación social con libertad de pensamiento, sin exclusión. El proceso dura el tiempo necesario para la apropiación social que permita la convergencia de una visión consensuada y el establecimiento de acuerdos y acciones de cooperación para su realización. La transformación de la realidad surge de la capacidad que desarrolle el equipo de gestión para convocar y captar las expectativas e intereses de los grupos sociales (Estado-sociedad y mercado), como así también de la sostenibilidad de las motivaciones que genere en ellos para construir las formas y medios para hacer realidad esa visión de futuro. Los estudios prospectivos siempre quedan supeditados a los acuerdos, el grado de compromiso y la voluntad de los actores involucrados para el cumplimiento de los mismos. Este tipo de estudios genera procesos de aprendizaje con mejora continua, a partir del fortalecimiento del capital social, la creación de redes de solidaridad, cooperación e intercambio de conocimiento estratégico. A su vez, desarrollan habilidades calificadas para una acción proactiva e incrementan la receptividad a las señales de transformación. También producen cambios en los modelos mentales de sus participantes, abriendo el juego a la concertación, promoviendo el pensamiento anticipatorio, confianza y sinergias para asimilar el futuro como un espacio para la libertad, la creación, la vida en fraternidad, el desarrollo de voluntades y el empoderamiento de la sociedad.

7. ALCANCES Y LIMITACIONES

El Modelo de Planificación y Gestión Prospectivo sintetiza las funciones básicas de un proceso completo de planificación: *prospectiva, evaluación, coordinación y concertación*, a partir del cual se

busca sistematizar, analizar, proponer, monitorear y evaluar las políticas públicas, planes, programas y proyectos que convergen en el área geográfica de los PRET, junto a la integración de todos los componentes estratégicos y programáticos del INTA. En fin, se busca promover y desarrollar *sistemas locales de innovación* que coconstruyan una sociedad a través del fortalecimiento del capital humano, la infraestructura de comunicación, la disponibilidad y transparencia de la información, y el fortalecimiento institucional.

El Modelo dinamiza un proceso continuo, estructurado, interactivo y participativo de anticipación y exploración del conocimiento y asesoramiento especializado para la investigación-acción estratégica proveniente de redes de personas e instituciones de la comunidad rural, el sector productivo, el gobierno y los centros educativos y académicos, en forma coordinada y sinérgica para coconstruir visiones estratégicas de la I+D+I y su papel en la competitividad y el desarrollo del territorio, sus sectores económicos, sistemas de producción y estrategias de vida de la agricultura familiar.

El Modelo se constituye en un proceso que integra estudios de futuro, análisis de políticas públicas y la planificación estratégica. A partir del análisis de las estructuras e instituciones sociales, sus creencias, motivaciones, sistemas de incentivos y regulaciones, busca promover el cambio productivo, social y cultural, comprensión e interacción solidaria junto a acciones de cooperación entre los actores para la reflexión, debate y construcción de su futuro y tomar mejores decisiones en el presente.

El Modelo materializa la formulación de la visión prospectiva-estratégica institucional en el territorio, a partir de coconstruir una imagen de futuro estructurada en horizontes temporales

superiores a una década para establecer los grandes lineamientos de desarrollo y las estrategias necesarias para alcanzarlo. La coconstrucción de la imagen de futuro propone, integra y ordena los objetivos sociales, tecnológicos, económicos, ambientales, políticos y culturales, a partir de un proceso dinámico y flexible de aprendizaje social y mejora continua que adecua los lineamientos institucionales del presente como respuesta a las cambiantes circunstancias del entorno.

Los factores críticos a enfrentar ante la implementación del Modelo son, según Bernardo Kliksberg,

el insuficiente sentido del interés público evidente en el despilfarro de recursos colectivos, la desconexión de los centros de pensamiento con el sistema de toma de decisiones, la determinante influencia de los patrones mentales y las costumbres socio-organizacionales prevalecientes (cortoplacismo, reactividad, prácticas clientelistas, poca disposición para compartir información, etc.), la relativa baja profesionalización de los decisores en diversos niveles, la baja calidad del pensamiento estratégico, y la real dificultad logística y financiera para contrarrestar la evidente asimetría de capacidades al nivel sectorial y territorial” (citado en Cepal, 2006, p. 89).

El Modelo persigue una mejora sustancial en la capacidad de gobernar. Busca contribuir a la construcción de un proyecto colectivo que se refleje a nivel de los PRET y de un pensamiento de largo plazo que oriente al INTA, como institución pública nacional que promueva el desarrollo productivo y territorial en una nueva institucionalidad para el desarrollo, coordine las políticas públicas nacionales, regionales y locales, y que sienta una base prospectiva-estratégica para la evaluación de los planes, programas y proyectos que utilizan recursos públicos en el territorio.

La innovación del Modelo, y su mayor desafío, es la implementación de la prospectiva como sustento de los procesos y metodología operativa para comprender y gestionar una amplia gama de transformaciones sociales y tecnológicas. A tal efecto, el Modelo propone asumir formas creativas de trabajo en red, constituir esquemas de decisión estratégica, abrir y mejorar el nivel de debate público, promover espacios y metodología de concertación activa y reforzar las capacidades de acción y de adaptación a situaciones inestables, inciertas o altamente conflictivas, junto a una mejora sustancial en las prácticas de planificación y gestión institucional para la gobernanza de los territorios (Cepal, 2006).

En síntesis, el Modelo de Planificación y Gestión Prospectivo

genera visiones de futuro creativas, transformadoras y estructuradas, promueve la participación y el trabajo cooperativo de redes de conocimiento, se sirve de estudios multi y pluridisciplinarios para identificar y priorizar oportunidades y construir los futuros deseados [para los territorios y el desarrollo del SAAA] en un contexto realista.

Su fundamento como estrategia de innovación en la metodología de gestión de los PRET es su utilidad para “plantear estrategias y alternativas conjuntas de solución de problemas sociales, mediante la elaboración de planes estratégicos territoriales, [...] la capacitación de planificadores y el desarrollo de habilidades gerenciales en temas de frontera” (Cepal, 2006, p. 106).

8. BIBLIOGRAFÍA

ALONSO, A. (noviembre, 2011). Experiencias de planeación en América Latina y el Caribe. *I Seminario Internacional del Ceplan*, Lima, Perú.

ALONSO, A. Y MEDINA, J. (2013). *Eleonora Barbieri Masini, alma de los estudios de los futuros*. México, DF: Fundación Javier Barros Sierra.

BERARDO, R.; LUBELL, M. Y SCHOLZ, J. (2010). *El gobierno de los "comunidades complejas": redes de políticas y la ecología de juegos local*. EE. UU.: University of Arizona.

BOCCHETTO, R.; GHEZAN, G.; VITALE, J.; PORTA, F.; GRABOIS, M. Y TAPIA, C. (2014). *Trayectoria y prospectiva de la agroindustria alimentaria argentina: agenda estratégica de innovación*. Buenos Aires, Argentina: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. ISBN 978-987-1632-14-5. Recuperado de: <http://www.mincyt.gov.ar/adjuntos/archivos/000/034/0000034267.pdf>

BOISIER, S. (2004). *Desarrollo endógeno: ¿para qué?, ¿para quién? El humanismo en una interpretación contemporánea del desarrollo*. Santiago de Chile: Ilpes, Cepal.

BRYSON, J. (2004). *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.

CASTELLANOS, O. et al. (2009). *Manual metodológico para la definición de agendas de I+D+i en cadenas productivas agroindustriales*. Bogotá: MADR.

CAMERER, C. F.; LOEWENSTEIN, G. Y RABIN, M. (2004). *Advances in Behavioral Economics*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

CEPAL (2006). *Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para américa latina y el caribe*.

CURARELLO, P. A. (2012). *Análisis y diseño de estructuras e instituciones sociales para el desarrollo territorial*. Catamarca, Argentina: PE INTA AEES-302442.

CURARELLO, P. A. (2012). *Laboratorio de economía experimental y prospectiva (LEEyP)*. Catamarca, Argentina: INTA EEA Catamarca.

CURARELLO, P. A. (2012, junio). *Creencias... ¿factor estratégico del desarrollo territorial?* Trabajo presentado en el Seminario de Tesis y Trabajos de posgrado del INTA Región NOA y NEA: Contribución a los procesos locales de innovación para el desarrollo territorial. San Miguel de Tucumán, Argentina.

CURARELLO, P. A.; TORO, A. Y CASTRO, O. (2012). *Aportes al desarrollo territorial de Andalgalá, Pomán y Tinogasta a partir de nueva institucionalidad regional*. Sistematización del Proceso de Formulación del PReT del Área Geográfica 2, Cartera 2013-2018. Catamarca, Argentina: INTA EEA Catamarca.

CURARELLO, P. A. (2013). *Creencias y co-evolución de instituciones y conductas sociales en el manejo de espacios comunes para el desarrollo territorial*. Catamarca, Argentina: LEE y P wp11, INTA.

CURARELLO, P. A. (2013). *La prospectiva territorial en la construcción social de políticas públicas. Justificación y propuesta metodológica del módulo prospectiva del Proyecto Específico dinámicas y prospectiva territorial*. Catamarca, Argentina: LEEyP wp17, INTA.

CURARELLO, P. A. (2014). *Preferencias Sociales en la Gestión Prospectiva de Espacios Comunes para el Desarrollo Rural*. Doctorado en Economía, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

CURARELLO, P. A. (octubre, 2014). *Filo-prospectiva: un enfoque latinoamericano de construcción social de futuros con visión compartida para el desarrollo y la sustentabilidad de los territorios*. II Congreso Regional de Políticas Públicas, UNCa, Catamarca.

CURARELLO, P. A. (octubre, 2014). *Dilemas de acción colectiva, creencias y co-evolución de instituciones y conductas sociales en la gestión prospectiva de espacios comunes para el desarrollo rural*. II Congreso Regional de Políticas Públicas, UNCa, Catamarca.

CURARELLO, P. A. (2014). *Filo-prospectiva estratégica territorial. Avances alcanzados en el proceso de construcción de un marco de referencia común para la praxis prospectiva territorial de la EEA Catamarca*. Catamarca, Argentina: LEE y P wp24, INTA.

CURARELLO, P. A. Y VITALE, J. (2015). *Construcción del diagnóstico prospectivo. EEA Catamarca al 2030*. Catamarca, Argentina: LEEyP wp30, INTA.

CURARELLO, P. A. Y VITALE, J. (2015). *Hacia la construcción de escenarios futuros*. INTA EEA, Catamarca. *Boletín Año IX*, nº 68, marzo. Recuperado de: <https://inta.gob.ar/noticias/hacia-la-construccion-de-escenarios-futuros>

CURARELLO, P. A. Y VITALE, J. (2015). *Construyendo el futuro de los territorios de Catamarca*. INTA EEA, Catamarca. *Boletín Año IX*, nº 71, julio. Recuperado de: <https://inta.gob.ar/noticias/construyendo-el-futuro-de-los-territorios-de-catamarca>

CURARELLO, P. A. Y VITALE, J. (agosto, 2015). *Hacia el desarrollo de un enfoque latinoamericano de construcción social de futuros para la sustentabilidad de los territorios*. I Congreso Latinoamericano de Teoría Social. Mesa 49: *La construcción social del futuro*. Buenos Aires, Argentina. ISSN 2469-0376. Recuperado de: http://diferencias.com.ar/congreso/ICLTS2015/ponencias/Mesa%2049/ICLTS2015_mesa49_Curarello.pdf

ESPINOSA, J. O. Y GONZÁLEZ, H. (2004). *Prospectiva territorial aplicada en los departamentos de Norte de Santander y Casanare*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia, Especialización de Pensamiento Estratégico y Prospectivo.

GROSSO, J. L. (2012). *Del socioanálisis a la semiopraxis de la gestión social del conocimiento*. Programa Editorial de la Maestría en Estudios Interdisciplinarios del Desarrollo. Popayán, Colombia: Universidad del Cauca. ISBN 978-958-44-9988-2.

INTA (2004). *Plan Estratégico Institucional 2005-2012*.

MEDINA, J. Y ORTEGÓN, E. (1997). *Prospectiva: construcción social del futuro*. Cali, Colombia: Ilpes-Universidad del Valle.

MEDINA, J. (septiembre, 1998). La prospectiva humana y social: ¿alternativa de la nueva generación para América Latina? *II Encuentro Iberoamericano de Estudios Prospectivos*, México, DF.

MEDINA, J. (2003). *Visión compartida de futuro*. Cali, Colombia: Programa Editorial Universidad del Valle.

MEDINA, J.; BECERRA, S. Y CASTAÑO, P. (2014). Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe. *Serie Manuales*, n° 129 (LC/G.2622-P), Ilpes, Cepal, Santiago de Chile.

MIKLOS, T.; JIMÉNEZ, E. Y ARROYO, M. (2008). *Prospectiva, gobernabilidad y riesgo político: instrumentos para la acción*. México: Limusa.

MINTZBERG, H. (2000). *The Rise and Fall of Strategic Planning*. Reino Unido: Pearson Education Limited.

NORTH, D. C. (2005). *Understanding the Process of Economic Change*. EE. UU.: Princeton University Press.

THOMAS, H. (mayo, 2012). Innovación tecnológica para el desarrollo territorial con inclusión social. Trabajo presentado en el *Seminario Proceso de Innovación con Enfoque Territorial* realizado en el Centro Regional Catamarca, La Rioja, del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Catamarca, Argentina.

VITALE, J.; ARANGUREN, C.; SAAVEDRA, M.; LEDESMA, S.; ZAIN, E.; CITTADINI, E.; CITTADINI, R. Y BENOÏT, M. (2015). Observatories of Territorial Practices: A Tool to Contribute to Sustainable Development of Territories and Performance of Production Systems. En: *5th International Symposium for Farming Systems Design*, 7-10 de septiembre de 2015, Montpellier, Francia. Recuperado de: <http://fsd5.european-agronomy.org/documents/proceedings.pdf>

VITALE, J.; MEDALLA, A. Y BARRIENTOS, J. (2015). La prospectiva en Argentina: enfoques y aplicaciones en Mendoza. En P. Aceituno. *Prospectiva estratégica. Historia, desarrollo y experiencias en América del Sur*, pp. 47-90. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Tecnológica Metropolitana.

**SEGURIDAD PÚBLICA: TENDENCIA
DELICTUAL HISTÓRICA Y UNA
PROPUESTA DE ÍNDICE GLOBAL
DELICTIVO A NIVEL COMUNAL EN CHILE**

*PUBLIC SECURITY: HISTORICAL DELINQUENCY TRENDS
AND A CRIME GLOBAL INDEX PROPOSAL AT A BUREAU
LEVEL IN CHILE.*

autor
Roberto Lagos Flores¹

RESUMEN

Los problemas de delincuencia e inseguridad han sido materia de abordaje municipal recientemente en Chile, donde existe una gran diversidad territorial y socioeconómica en sus 346 comunas, lo que obliga a estudiar sus niveles delictivos históricos de un modo diferenciado, y extraer tendencias y conclusiones relevantes y pertinentes. El presente es un estudio descriptivo basado en datos oficiales (disponibles) de delincuencia a nivel comunal, expuestos de manera histórica en relación a las comunas más grandes del país en cuanto a delitos de mayor connotación social, violencia intrafamiliar y victimización, donde se propone un índice global delictivo (IGD) que las agrupa. Los resultados identifican un grupo de comunas de Santiago que encabezan los peores indicadores, junto con otras ciudades del país. La información proporcionada resulta novedosa pues recurre a un análisis longitudinal de datos de los últimos catorce años para obtener una visión panorámica del fenómeno y busca contribuir a mejorar las políticas de seguridad municipales.

PALABRAS CLAVE: Seguridad pública, prevención del delito, indicadores delictivos.

ABSTRACT

Crime and lack of public safety have been recently become matters of municipal discussion in Chile. There is a wide territorial and socio-economic variety in the 346 bureaus, making it necessary to carry out a differentiated study of historical crime rates and to draw trends and relevant conclusions. The present descriptive study looks at official historic data in the largest bureaus on offences of greater social connotation, domestic violence and victimization, and proposes a Global Crime Index for them. The results identify a number of bureaus in Santiago with the worst indexes and other cities in the country. The study is unique as a longitudinal data analysis of the latest fourteen years and contributes to an overall view of the phenomenon and could be used to improve municipal public security policies.

KEYWORDS: Public security, crime prevention, crime index

1.- Cientista Político por la Pontificia Universidad Católica de Chile, diplomado en Seguridad Ciudadana y Magíster en Sociología por la Universidad Alberto Hurtado. Además, es coordinador del Observatorio de Seguridad Municipal de Chile, investigador en la Escuela de Gobierno Local y director de estudios de la Asociación de Municipalidades de Chile (Amuch). Ha sido docente del Diplomado en Políticas Públicas y Seguridad Ciudadana de la Universidad Alberto Hurtado. Autor de publicaciones y artículos como "Políticas de seguridad, la experiencia chilena (2003-2011)", Revista de Análisis Público; "Gobierno local: una lectura de municipios y comunidades desde la teoría democrática", Revista Encrucijada Americana; "Desarrollo de la seguridad pública en nueve casos urbanos", Universidad Autónoma de Chile y "Las elecciones municipales en Chile, octubre 2008", Revista Iberoamericana de Estudios Municipales. Es editor del libro Gobierno electrónico municipal (2010). Correo electrónico: rrlagos@uc.cl
Artículo recibido el 13 de enero y aceptado el 19 de mayo del 2016.

1. INTRODUCCIÓN

El presente estudio ha sido realizado con la finalidad de analizar y discutir sobre seguridad pública de nivel local. La realidad del delito a nivel de comunas es una materia escasamente difundida en términos reflexivos y propositivos, más bien se queda en aspectos conceptuales y principios orientadores para la acción de los funcionarios municipales que tienen a su cargo programas de prevención en las comunas. Este artículo tiene como foco de observación la tendencia histórica delictual en 91 comunas pertenecientes a municipalidades que presentan un grado superior de desarrollo, es decir, comunas preferentemente urbanas, de mayor población y recursos, caracterizadas por poseer un grado de desarrollo humano medio y alto, las cuales representan el 80% de la población nacional y son precisamente en ellas donde se han focalizado los recursos públicos provenientes del Estado para trabajar en la prevención y en el mejoramiento de las condiciones sociales y físicas del combate contra el delito durante la última década. Es por ello que constituyen un grupo representativo de comunas del país a la hora de retratar lo que sucede en materia de delincuencia y criminalidad en Chile².

Esta forma de observar la realidad comunal tiene el firme propósito de sumar una mirada territorial sobre el fenómeno de la seguridad pública. Por lo tanto, se estudia comunas donde el fenómeno delictivo logra mayor preponderancia, presenta continuidad en el tiempo y donde la teoría indi-

ca que se despliegan con mayor frecuencia sus manifestaciones (Vanderschueren, Olave, Ruiz, Mosciatti, Díaz y Del Canto, 2009).

Cabe recordar que la preocupación por la seguridad pública posee una larga data y abundante literatura, en Chile y en el resto del mundo. Su relación con los niveles de gobiernos subnacionales y con la diversidad de los territorios donde ocurre, no solo es el centro de atención de este artículo, sino también el reflejo de un cada vez mayor interés académico y profesional por este espacio del conocimiento.

Por otra parte, en relación a los gobiernos subnacionales con mayores capacidades y condiciones para la acción, cabría suponer la existencia de procesos institucionales (en las municipalidades) que hagan frente a este problema público localizado. Aun cuando son conocidas las restricciones legales y administrativas que poseen estas para desarrollar funciones en materia de seguridad pública, hasta ahora son labores compartidas con otros niveles de gobierno e instituciones, como las policías.

La seguridad en los gobiernos locales ha penetrado en los debates académicos y políticos con claro rigor y permanencia. De esta manera, Buffat, Marcus, Vanderschueren y Lunecke (2004), Ruiz (2010), Dammert (2007), Sozzo (2000, 2009), Vanderschueren (2007), entre otros, ya han señalado que existen modelos de prevención del delito de nivel local que deben ser estudiados y analizados para un mejor abordaje, sobre todo a partir de buenas prácticas llevadas a cabo en Latinoamé-

2.- El presente trabajo fue realizado en base a un estudio preliminar publicado en agosto de 2015 por la Asociación de Municipalidades de Chile denominado *Seguridad pública de nivel comunal: recorrido histórico*, sin embargo, este artículo discute y mejora aspectos teóricos y metodológicos, en particular propone un índice global para medir la realidad delictiva a nivel comunal; además corresponde a un grupo diferente de comunas, donde se suman nuevas variables y se precisa y reduce la muestra para obtener una mayor coherencia comparativa en términos históricos. Por tanto, es referencial y complementario a este.

rica y en otros países de Occidente, destacando que la descentralización de la seguridad y el rol de ciudades y municipios es un elemento clave y una muy buena práctica a seguir de la mano de procesos participativos con la ciudadanía y en red con las instituciones encargadas de la seguridad como las policías, tribunales de justicia y el gobierno nacional.

Las administraciones locales han demostrado tener capacidad para enfrentar la inseguridad que afecta a nuestras poblaciones. En un continente azotado por índices crecientes de criminalidad y violencia, las pocas experiencias exitosas en la disminución de estos indicadores se han producido casi siempre bajo el alero de gobiernos comunales. Llámeseles prefecturas, alcaldías o intendencias, las instancias subnacionales del Estado parecen tener las condiciones necesarias para enfrentar la mayoría de las causas de los delitos y la violencia. Y, por cierto, pueden ser agentes centrales en la generación de la confianza pública que es imprescindible para derrotar la percepción de inseguridad que tienen nuestras comunidades (Paulsen, 2005, p. 132).

Sobre la base del reconocimiento de la diversidad comunal, este artículo tiene como objetivo conocer la tendencia de los principales delitos de mayor connotación social, los delitos por violencia intrafamiliar y la victimización comunal, acontecidos en un grupo seleccionado de comunas del país durante los últimos años, y crear un índice delictivo que integre esta información y permita su comparación comunal. A estos delitos los señalaremos indistintamente como “delitos de mayor connotación social” (definición policial y gubernamental) o como “delitos graves” (identificación social de la misma categoría), simplemente por el hecho de que son los que mayor temor causan en

la población y son ampliamente difundidos en los medios de comunicación masivos. Este objetivo se plantea con fines comparativos, pero también con el propósito de evitar un sesgo: intentando superar la gestión municipal acotada según el tradicional ciclo político de cuatro años de los alcaldes y, por tanto, realizando análisis históricos de cinco y diez años, es decir, entre 2005 y 2014 inclusive. Toda vez que esto supera aquel ciclo político que puede incidir o no en los resultados de una comuna en particular, con miras a no rotular una gestión política con una posición histórica de la misma.

Por otra parte, generalmente a la hora de diferenciar comunas chilenas se utilizan dos grupos de municipios: a) aquellos con las mayores capacidades institucionales y recursos para el desarrollo local, y b) aquellos con las menores capacidades institucionales, presupuestarias, y de condiciones del territorio para el desarrollo local. El número de municipios de las primeras características oscila entre 128 y 150 municipalidades (según el estudio y el enfoque que se trate) y el segundo es ocupado por el resto de 217 o 196 comunas, según sea el estudio que lo aborde (Subdere, 2005; Lagos y Chacón, 2016).

Por lo tanto, generamos un estudio comparado (años 2000-2014), entre comunas (91 casos), con datos oficiales disponibles, provenientes de las siguientes fuentes oficiales y de acceso abierto: Ministerio del Interior, Carabineros de Chile e Instituto Nacional de Estadísticas.

Finalmente, ante esta preocupación social y las respuestas locales que se han ido ensayando con mayor fuerza y sustento en Chile, es que interesa ver precisamente qué ha ocurrido en las comunas en materia de hechos delictuales, a la luz de aquellos indicadores más reconocidos y comparables internacionalmente, con el fin de obtener un

análisis minucioso a la luz de los años, tanto de mantenimiento y variaciones del fenómeno del delito como de la presencia de respuestas públicas para su contención y combate. Es por ello que en el siguiente capítulo se explicará la metodología de trabajo que busca justamente responder a esta interrogante: ¿cuál es la tendencia histórica reciente en materia de indicadores delictivos en las principales comunas de Chile y qué lecciones se pueden derivar de ello?

2. GENERALIDADES

Al igual que en el resto de los países de América Latina, en Chile existe una notable heterogeneidad en el sistema municipal, básicamente en términos histórico-culturales, pero sobremanera en términos demográficos, características del territorio, ingresos y recursos percibidos según las funciones y tareas que abordan las municipalidades a cargo de administrar esas comunas.

En nuestro país existen 346 comunas agrupadas en 345 municipios, y según la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (2014) realizada por el gobierno central, para todo el territorio nacional hubo una victimización de 25% en 2014, lo cual es una señal de disminución de este indicador, pues se viene registrando una baja desde el año 2005, cuando la victimización a nivel nacional marcó un 38%. Desde ese año se aprecia una disminución sostenida en este indicador comúnmente utilizado para comparaciones internacionales (Ministerio del Interior e INE, 2005-2014). En cambio, esta misma Encuesta Nacional indicó niveles altos en materia de temor e inseguridad, debido a que casi un 40% de la población chilena se siente expuesta al delito o considera que la delincuencia aumentó en su barrio (Ministerio del Interior e INE, 2005-2014). Por otra parte, la Fundación Paz Ciudadana, entidad también

reconocida en el uso de indicadores delictuales, registró en 2014 alzas en materia de exposición a la delincuencia, puesto que la población presentó un nivel de temor alto de un 13%. No obstante, en 2015, según el mismo índice, se registró el nivel de temor al delito más alto de los últimos 15 años en esta medición: 21,1% (Fundación Paz Ciudadana y GFK Adimark, 2015).

Ante este panorama, son varias las entidades que tienen cuotas de responsabilidad en la materia: gobiernos, policías, justicia, programas de reinserción social, entre otros. Igualmente, el actor municipal ha debido realizar gestiones, cada vez con mayor fuerza, sostenibilidad y con mayor compromiso presupuestario en materia de prevención y de apoyo al control del delito (Lagos, 2010, 2011; Lunecke, 2011).

En materia de gobiernos locales, Chile carece de mediciones conocidas de nivel nacional (Lagos, 2010), pero no en materia de estudios de casos (Paulsen, 2005; Dammert, 2007), no obstante, hay algunas aproximaciones para entender lo que sucede en ese nivel de administración del Estado. Los trabajos más reconocidos abordan cuestiones conceptuales, aspectos teóricos de abordaje local o bien tratan aspectos concretos de la mano del análisis de prácticas y casos de prevención del delito. En relación a lo primero, Dammert, por ejemplo, ha señalado que la creciente criminalidad en nuestras sociedades es una consecuencia de la carencia de espacios públicos y cívicos en las ciudades, frenando el encuentro y protección de las personas, lo que facilita niveles altos de individualismo, sentimientos de marginación y temor, creación de barrios cerrados y privados, generando desconfianza y segregación social y espacial (Dammert, 2007). En lo segundo, Vanderschueren ha indicado que “la prevención implica también descentralización y en particular, la apropiación

por las autoridades locales y las comunidades de las políticas de prevención que es condición necesaria, aunque no suficiente de éxito” (2009, p. 13).

Tocornal (2011) también ha indicado la posibilidad de realizar intervenciones basadas en evidencia científica, lo que podría dar lugar a metodologías de trabajo en prevención del delito mucho más fecundas que las actuales. Indistintamente, también hemos mencionado que la irrupción de las municipalidades como actor en materia de prevención se debió a que:

El problema de la delincuencia y la sensación de inseguridad adquirieron tal relevancia, presión e impacto que el Estado y sus agentes debieron correr contra el tiempo para generar productos que fueran en su mitigación o reducción, lo que no ha sido nada fácil en nuestra sociedad (Lagos, 2011, p. 214).

3. CONSIDERACIONES PARA EL ESTUDIO

Ahora bien, un examen preliminar de los datos indica la necesidad de usar como unidad de análisis las tasas de casos policiales por delitos graves acontecidos en un período extenso de tiempo, las que son comparables a nivel comunal por los años analizados, para así obtener reportes estadísticos descriptivos particulares y generales.

Del mismo modo, utilizamos variaciones porcentuales y los correspondientes análisis estadísticos descriptivos a nivel comunal por todos los años estudiados, obteniendo igualmente reportes descriptivos particulares y generales. Finalmente, este análisis secundario de datos homóloga cada uno de ellos transformándolos en tasas con el fin de obtener comparabilidad.

Hacemos presente que por razones de espacio no se incluyen los resultados de cada uno de los procedimientos: promedios anuales de cada una de las 91 comunas, medidas de tendencia central y de desviación, variaciones porcentuales cuando sea el caso y creación de rankings comunales en cada una de las variables. No obstante, en el anexo de este estudio se encontrarán los resultados finales y comparativos de cada una de las tres variables de estudio.

Fuentes de información:

1. Ministerio del Interior de Chile.
Subsecretaría de Prevención del delito.
Estos datos los dispone la Subsecretaría de Prevención del Delito a partir de Aupol (Carabineros).

1.1 Indicador: tasa de casos policiales por delitos de mayor connotación social (DMCS).
A nivel anual, últimos 10 años.

Estos corresponden a los siguientes delitos (DMCS):

- Robo de vehículo
- Robo de accesorios de vehículos
- Robo por sorpresa
- Robo con intimidación
- Hurto
- Robo con fuerza
- Robo en lugar habitado
- Robo en lugar no habitado
- Lesiones
- Homicidio
- Violación

Como se comprende, son aquellos delitos más graves y que son reconocidos a nivel nacional y

regional, en América Latina y el Caribe. De hecho, el Banco Interamericano de Desarrollo (2013) ha establecido un conjunto de indicadores para realizar análisis confiables y comparables y que corresponden a las mismas categorías. En este caso estos indicadores atañen a observaciones obtenidas a partir de los registros administrativos de Carabineros de Chile.

2. Ministerio del Interior de Chile.

Subsecretaría de Prevención del delito

Estos datos los dispone la Subsecretaría de Prevención del Delito a partir de Aupol (Carabineros).

2.1 Indicador: tasa de casos policiales por violencia intrafamiliar (VIF)

A nivel anual, últimos 10 años.

Estos indicadores constituyen denuncias ante las policías por delitos de violencia intrafamiliar.

Cabe destacar que ambos, delitos de mayor connotación y delitos por violencia intrafamiliar, son los delitos que mayor impacto real causan en las personas e influyen notoriamente en la opinión pública.

3. Instituto Nacional de Estadísticas

Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Pública (ENUSC).

Ministerio de Economía

Estos datos los dispone el Instituto Nacional de Estadísticas a partir de encuestas anuales de victimización.

3.1 Indicador: porcentaje de victimización comunal.

A nivel anual, últimos 5 años. Desde 2009 a 2013 según datos oficiales disponibles y validados. Estos datos los dispone el Instituto Nacional de Estadísticas anualmente.

En este punto cabe señalar que este indicador, la victimización, es internacionalmente examinado y es capaz de entregar un panorama certero de la situación de la delincuencia en una sociedad, pues retrata la victimización durante el último año (a nivel de hogares). Además, es creado sobre la base de una metodología de representación nacional, obtenido mediante encuestas cara a cara y permite comparaciones entre distintas unidades territoriales, como a nivel comunal en este caso. Es también reconocido internacionalmente en América Latina y el Caribe por el Banco Interamericano de Desarrollo (2013), que también sugiere su incorporación mediante su obtención por encuestas.

4. SELECCIÓN DE COMUNAS

Ahora bien, en primer lugar, y para cumplir con el objetivo central del presente estudio, observamos indicadores delictuales de 91 comunas chilenas de todas las regiones del país y que tienen en común lo siguiente: son grandes comunas, territorios mayormente urbanos —áreas metropolitanas en muchos casos—, responden a clasificación de capitales regionales (15 de ellas) y capitales provinciales (34 de ellas), son definidas como comunas con mayor capacidad de gestión y poseen desarrollo humano medio y alto. Estas 91 comunas, que cuentan con información comparable de manera histórica, a su vez pueden conformar dos grupos en su interior, al momento de proceder a la siguiente subdivisión: 61 municipios grandes y metropolitanos, de desarrollo alto (tipo 1: grandes urbes) y otros 30 municipios igualmente grandes, medianos y de desarrollo medio (tipo 2: comunas grandes y medianas)³.

El criterio para esta subdivisión está dado por condiciones poblacionales, demográficas y de desarrollo local: primero, las 61 comunas más grandes son preferentemente urbanas, tienen la mayor cantidad de población del país y poseen mayores recursos y condiciones institucionales que las restantes 30 comunas. Esta diferenciación intragrupo tiene la función de volver a considerar la heterogeneidad de los territorios a la hora de evaluar indicadores delictivos, tratando de hacer grupos algo más homogéneos con el fin de extraer

conclusiones válidas. Hecho que se extrae del marco referencial y de las presunciones teóricas a la hora de estudiar territorios diversos. Es decir, en este artículo desarrollamos una doble selección: la primaria, que forma un grupo de las 91 comunas más grandes en Chile; y la secundaria, a la hora de dividir esa muestra en dos submuestras de grandes urbes versus comunas grandes y medianas.

La segunda razón de la selección de estas 91 comunas chilenas está dada porque son aquellas comunas que comparten estadísticas delictuales comparables para el período estudiado, es decir, se cuenta con datos oficiales, públicos y completos para ese número de comunas o ciudades, principalmente porque en el período 2005-2014 se aplicó en ellas la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (Enusc), fuente clave de datos de victimización para este estudio. Las 254 comunas restantes carecen de estadísticas delictuales de victimización del nivel agregado y comparable a nivel región y país. A continuación, señalamos las comunas seleccionadas.

3.- Con el fin de subdividir la muestra de 91 comunas, para mayor rigor teórico, se procedió gradualmente a crear dos grupos homogéneos intra-grupo y heterogéneos extra-grupo, en función de 1) generación de recursos del territorio comunal, 2) condición socioeconómica de la población, 3) territorio comunal urbano o rural, y 4) características de la gestión municipal; en ese orden. El detalle se encuentra en la tabla 1.

Tabla 1:
Selección de 91 comunas del estudio

Comunas tipo 1: grandes urbes (61)				Comunas tipo 2: comunas grandes y medianas (30)	
Iquique	Macul	Osorno	El Bosque	Alto Hospicio	Los Vilos
Antofagasta	Maipú	Copiapó	Estación Central	Tocopilla	Buín
Calama	Ñuñoa	Coquimbo	Huechuraba	Vallenar	Rengo
La Serena	Talca	Quilpué	Independencia	Ovalle	San Fernando
Valparaíso	Peñalolén	Curicó	La Cisterna	Los Andes	Linares
Concón	Providencia	Hualpén	La Florida	Quillota	Coronel
Viña del Mar	Pudahuel	Los Ángeles	La Granja	La Calera	Chiguayante
Rancagua	Quilicura	Chillán	Lo Prado	San Antonio	Penco
Pedro Aguirre Cerda	Quinta Normal	San Pedro de la Paz	San Bernardo	San Felipe	Tomé
Concepción	Recoleta	La Pintana	Conchalí	Villarrica	Castro
Talcahuano	Renca	Lampa	Lo Espejo	Limache	Ancud
Temuco	San Joaquín	Valdivia	Colina	Peñaflor	Coyhaique
Puerto Montt	San Miguel	Arica	Cerro Navia	Villa Alemana	Aysén
Punta Arenas	San Ramón	La Reina	Puente Alto	Padre Hurtado	Paine
Santiago	Vitacura	Las Condes	Cerrillos	Talagante	Melipilla
Lo Barnechea					
TOTAL 91					

Fuente: Elaboración propia

Estas comunas poseen además una tercera característica que fundamenta su selección y que es extraída *a priori* de la teoría y del desarrollo municipal chileno: son comunas que en principio sufren en mayor magnitud los problemas derivados de la delincuencia, la victimización y percepción de inseguridad (razones teóricas indican que la delincuencia es un problema naturalmente urbano) y responden a municipalidades que contarían con una organización algo más *ad hoc* que el resto, que estaría en condiciones de abordar este problema local o, deberían estar formulando procesos institucionales para enfrentarlo, con recursos humanos y técnicos y acciones más sistemáticas (Lagos y Chacón 2016).

5. ANÁLISIS DELICTUAL COMUNAL

Como se señaló en un inicio, se realizan cuatro tipos de análisis: 1) según casos policiales por delitos de mayor connotación, 2) según casos policiales por delitos por violencia intrafamiliar y 3) según niveles de victimización. Estas tres dimensiones se comparan con el grupo amplio de comunas y con la submuestra definida anteriormente. Finalmente, 4) se incluye un índice delictivo global para todo el período, acotado y parsimonioso, derivado tanto de la revisión bibliográfica como del análisis precedente en materia de situación histórica comunal, en que se integraron todas las dimensiones precedentes y que es posible de aplicar para cada una de las comunas seleccionadas.

Cabe señalar que este índice delictivo global (IGD) es una propuesta propia que surge a partir de las dimensiones estudiadas, desde lo particular del análisis comunal a lo general, y se comparte como una manera novedosa de acercarse a la realidad delictual a nivel de comunas que cuentan con indicadores homogéneos a nivel de resultados. Se trata básicamente de una forma de simplificar la información y de lograr comparabilidad en un período de tiempo acotado, sin más pretensión que otorgar facilidad a la lectura de datos y de obtener una visión panorámica de un fenómeno que tanto afecta a la sociedad chilena. El modelo teórico de base se sostiene en el amplio establecimiento de indicadores delictivos en el campo de la seguridad pública (Araya, 2009; Fundación Paz Ciudadana, 2010), espacio en el que se han desarrollado propuestas que ahondan en la calidad de la información y en la generación de índices para la mejor toma de decisiones (Olavarría, Tocornal, Manzano y Fruhling, 2008).

a) Casos policiales por delitos de mayor connotación social (DMCS).⁴

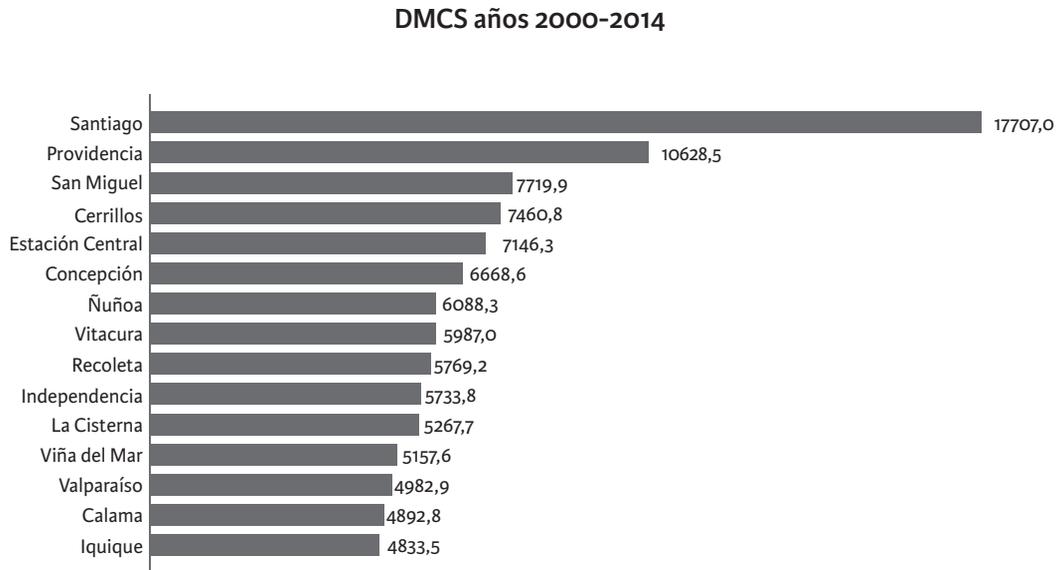
Cabe destacar que el indicador “casos policiales” incluye las denuncias ante la policía (preferentemente Carabineros de Chile o, muy escasamente, ante la Policía de Investigaciones), por delitos de alta connotación social (como homicidios, robos, hurtos, entre otros, ya detallados en capítulo de objetivos y metodología) y también las aprehensiones en flagrancia. Es decir, este indicador delictual contiene los hechos delictivos que registraron

4.- Caben acá los delitos de mayor importancia social y que son validados por sistemas de información internacionales, como por ejemplo el Sistema Regional de Indicadores propuestos por el BID. El detalle fue descrito en el capítulo marco contextual y metodología. Para mayor información véase: <http://www.seguridadyregion.com/indicadores/indicadores-de-seguridad-ciudadana.html>

las policías durante el período 2000-2014⁵ y se compone por las denuncias formales (que la ciudadanía realiza en alguna unidad policial posterior a la ocurrencia del delito), más los delitos de los que la policía toma conocimiento al efectuar una aprehensión en flagrancia, mientras ocurre el ilícito. Internacionalmente es descrito como “delito conocido por la policía” (*crimes known to the police*) (Serrano, 2003).

Aplicando un recorrido histórico y un promedio de las tasas de casos policiales se llega a los resultados que son presentados en el gráfico número 1, y en el que se señalan aquellas quince comunas con los peores índices en materia de casos policiales por delitos de mayor connotación social de toda la muestra de comunas chilenas seleccionadas.

Gráfico 1:
Comunas con mayores tasas de casos policiales de DMCS*



(*Cada valor señalado responde a una tasa promedio de los últimos 10 años)
Fuente: elaboración propia

Como se observa en ello, Santiago, la comuna capital, centro cívico y de gobierno, presenta la mayor tasa de casos policiales promedio en el período (17.707 casos cada 100 mil habitantes)⁶, le sigue Providencia (con tasa promedio de 10.628,5) y San Miguel (con tasa promedio de 7.719,9). Estas son las tres comunas que desde 2000 a 2014, según este indicador conocido y comparado, poseen los peores niveles estudiados y donde cabría esperar soluciones e intervenciones de corto plazo. Todas pertenecen a la Región Metropolitana, son colindantes y tienen ciertas características en común: alta población flotante y en tránsito, son las comunas con mayores centros educativos, servicios públicos y centros comerciales, pero también tienen un alto número de residentes y tienen presencia a nivel de hogares de sectores socioeconómicos bajos, medios y acomodados, es decir, un carácter bastante heterogéneo de su población residente. No son precisamente las comunas con las familias más ricas y de mayores bienes del país, pero sí son comunas con especies y bienes propicios para el actuar del delito/delincuente.

Estas quince primeras comunas del listado responden a la característica común de ser comunas grandes, de alta población, urbanas y metropolitana. A excepción de Concepción, la capital de la región del Biobío, todas pertenecen a la Región Metropolitana. También de regiones son las comunas ubicadas entre el número 12 y 15 del ranking de peores niveles delictuales (para mayor detalle comparado de todas las comunas, véase el anexo).

En tanto, las comunas de Chiguayante, Maipú, Cerro Navia, Paine, Padre Hurtado, Pudahuel, Aysén, Puente Alto, Tomé y La Pintana son las comunas (en orden decreciente) que tienen las menores tasas promedio del período por delitos graves. Es decir, son las comunas que tienen las tasas de delitos graves menos intensas y sostenidas durante los últimos 10 años (en anexo).

Estas comunas con menores indicadores tienen la particularidad de ser algo más diversas que las con peores resultados: hay comunas de alta población como Maipú, de alta pobreza e inequidad social como Cerro Navia, y también comunas de regiones y con características de ruralidad sobre el promedio como Aysén o Tomé. Estas últimas poseen la característica de tener menor población, presupuesto y condiciones institucionales que el grupo de las comunas más grandes. En ello existe una interesante diferenciación.

Esta conclusión reafirma el hecho de que las comunas urbanas y las grandes urbes son las que concentran los mayores niveles de delincuencia en este ítem de delitos graves o de mayor conmoción social, según las características sociales y territoriales de ellas.

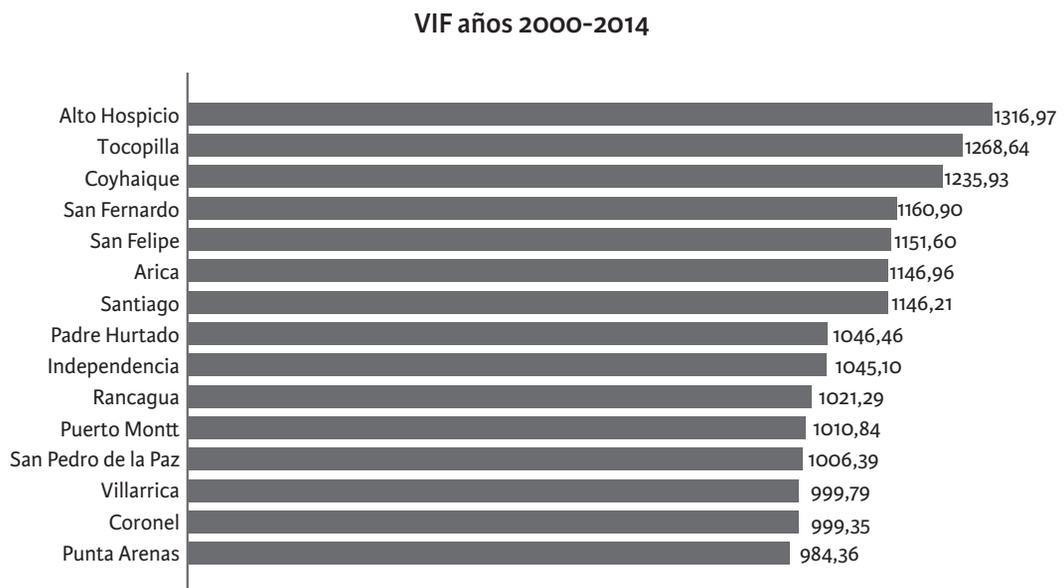
b) Casos policiales por delito de violencia intrafamiliar (VIF).

El gráfico número 2 muestra aquellas quince comunas que presentan los índices más negativos en materia de casos policiales por delitos de

6.- Cuyo resultado responde al promedio anual de las siguientes cifras (tasas cada 100 mil habitantes): 7.556,6 / 8.294,0 / 9.474,9 / 9.144,2 / 10.276,4 / 11.969,6 / 13.636,8 / 13.642,3 / 14.623,9 / 14.064,1 / 15.006,8 / 14.696,8 / 16.624,3 / 17.748,2. Mismo procedimiento para las 91 comunas en todos los delitos analizados durante 14 años.

violencia intrafamiliar en este recorrido histórico de los últimos 10 años, comparado con el resto de comunas más grandes y urbanas que han sido seleccionadas en este estudio.

Gráfico 2:
Comunas con mayores tasas de casos policiales de VIF*



(* Cada valor señalado responde a una tasa promedio de los últimos 10 años)

Fuente: elaboración propia

Alto Hospicio presenta la mayor tasa de casos policiales por violencia intrafamiliar en el período de 14 años (1.316,97 casos promedio por cada 100 mil habitantes), le sigue Tocopilla (con una tasa promedio de 1.268,64), Coyhaique (con tasa de 1.235,93), San Fernando (1.160,9) y San Felipe (1.151,6). Estas son las cinco comunas chilenas que históricamente registran los peores resultados en este delito que tanto impacto tiene a nivel local y que repercute en la calidad de vida de las personas, especialmente en sus hogares.

La violencia en la familia es un hecho grave que atenta contra la convivencia y la integridad y bienestar de las personas y posee graves efectos sociales, pues registra casos de maltrato físico, daño psicológico y abuso sexual; y también es origen de otros delitos, faltas y hechos reprobados socialmente (Copto, López, Reynés y Carbajal, 2006). En consecuencia, requiere de diversas entidades de gobierno, central y local, para ir en su prevención, contención y control.

De manera preliminar, es posible manifestar que en cada uno de estos territorios comunales, que se caracterizan por ser comunas pertenecientes a diferentes regiones, distantes de áreas metropolitanas, con mayores dosis de ruralidad y pobreza que las comunas que encabezan el ranking de delitos graves, cabe la misión de desarrollar medidas de diagnóstico a nivel comunitario y social, donde cada entidad municipal pueda fortalecer los programas preventivos y la detección precoz de este fenómeno de la violencia intrafamiliar. Además de propiciar el trabajo en red con otras entidades que posean las facultades y herramientas para su abordaje.

Cabe recordar que la violencia intrafamiliar es un grave problema que afecta año a año a estas comunas y, según dan cuenta los datos, está lejos de mejorar. Además, esta caracterización indica que

es un problema que no es fácilmente atribuible a la responsabilidad de una administración municipal, ya que se manifiesta como un flagelo estable en el tiempo y que ha permeado cada sociedad local, impactando durante más de 14 años y, por tanto, urge tomar medidas por el bien de estas comunidades.

Observando el gráfico anterior, es posible reiterar que la mayoría de las comunas, en este tipo de delito, responde al subgrupo municipal de comunas de desarrollo medio (tipo 2), no estando presentes grandes ciudades o urbes, a excepción de Santiago y Rancagua, que presentan indicadores igualmente críticos en estos 10 años, escapándose a la regla establecida en esta observación.

Otra conclusión que surge es que Santiago es la comuna capital que concentra los delitos más graves a nivel histórico, pero también sufre con el problema de la violencia intrafamiliar. Es por lo tanto más que urgente la toma de medidas locales y de coordinación con otros niveles de gobierno, siendo que ya posee dos ítems de medición con resultados muy perjudiciales. De esta forma, la municipalidad respectiva debe tomar decisiones de política local fundamentales para solucionar esta situación que marca una tendencia, que socava el tejido social comunitario, que perjudica a sus habitantes y que se sostiene más allá de los ciclos políticos de un alcalde en particular.

Por otra parte, las comunas de Vitacura, Las Condes, Providencia, Lo Barnechea, Maipú, Concón, La Reina, Ovalle, Ñuñoa y Limache son las comunas que tienen las menores tasas promedio del período por violencia intrafamiliar (en orden decreciente). Precisamente, las caracteriza el hecho de ser comunas de la capital, de la Región Metropolitana, urbanas y con los mayores recursos económicos; solamente Ovalle y Limache pertenecen a regiones, lo que indicaría una particularidad en ellas que

está incidiendo sostenidamente en la permanencia de este delito (véase anexo con este listado de comunas).

Se concluye que en esta dimensión de análisis de violencia intrafamiliar son comunas de desarrollo medio las que predominan en los peores lugares, distintas del primer grupo de comunas más desarrolladas y que se destacan negativamente en materia de delitos graves.

Vitacura, en la muestra de comunas más grandes del país, obtiene la menor tasa de casos policiales en el período (tasa promedio de 196,12 casos por 100 mil habitantes) en materia de violencia intrafamiliar. Le siguen Las Condes (tasa de 259,31) y Providencia (tasa de 303,02). ¿Qué caracteriza a las comunas más grandes y con menos casos históricos de violencia intrafamiliar? Pues se trata de los sectores más acomodados de la Región Metropolitana, con un tejido social y familiar diverso, distinto de las comunas de regiones con mayores tasas de violencia intrafamiliar. Es por esta situación que se esperan menos tasas de denuncias dada la condición social más acomodada del sector, ya que, conjeturando, muchas de estas familias no denuncian este hecho debido a presiones familiares o coerción social, lo que puede representar una importante cifra negra de este delito (para estudiar el detalle de las tasas correspondientes a esas comunas, véase el anexo a este artículo).

c) Victimización comunal (VC)

La victimización es descrita como el porcentaje de la población que declara haber sido víctima de un delito en un período de tiempo, generalmente 12 meses, tal como se registra en la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana en Chile. Esta variable se obtiene de encuestas presenciales

a nivel de hogares y personas y permite estimar la magnitud de los delitos que afectan a una población y territorio (BID, 2013).

El gráfico número 3 muestra aquellas quince comunas que presentan los índices de victimización más altos y, por ende, más vulnerables en materia de delitos que afectan a las personas durante los últimos 5 años, realizando una comparación con el resto de comunas seleccionadas en este estudio. Las comunas seleccionadas registran la información a cabalidad durante todo el período, puesto que la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana del INE y del Ministerio del Interior las consideró sistemáticamente entre 2009 y 2013 como las comunas con la mayor población del país. Es un contrapunto de la medición en términos de tasas de delitos por comunas y se diferencia en ello de los indicadores revisados anteriormente.

Gráfico 3:
Comunas con mayor victimización a nivel de hogares VC*



(* Cada valor señalado responde a un porcentaje de victimización promedio de los últimos 5 años)

Fuente: elaboración propia

De este modo, la comuna de Iquique presenta el porcentaje de victimización en hogares promedio más alto del grupo de comunas más grandes de Chile (desde 2005 a 2013), con un 43,7% de victimización promedio, siendo que logró un máximo en 2010 en que la mitad de los iquiqueños declaró haber sido víctima de un delito el último año. No obstante, en todo el período ha tenido cifras muy altas. Le sigue Alto Hospicio (39,08%) y Vitacura (39,08%). Estas son las tres comunas que históricamente registran los peores resultados en victimización a nivel comunal.

En términos generales, las diez comunas más victimizadas de los últimos cinco años responden a grandes urbes (tipo 1), a excepción de Alto Hospicio, comuna que repite un indicador negativo, como fue el de violencia intrafamiliar en los últimos 10 años. Este caso comunal invita a profundizar en el análisis y a evaluar medidas tomadas y medidas a realizar, también implica el replanteamiento en el trabajo entre los actores locales y los resultados que esto ha tenido, toda vez que se hace necesario establecer metas de corto plazo con el propósito de revertir esta realidad. El municipio debiera comprender este asunto como una prioridad. También es preocupante el lugar ocupado por Hualpén de la región del Biobío en este grupo de comunas.

Ahora bien, del grupo seleccionado de 91 comunas más grandes del país, cabe destacar a Punta Arenas como poseedora del menor porcentaje promedio de victimización en todo el período (14,79%), le siguen Ancud (15,26%) y La Calera (17,56%). Se interpreta de ello que en los mejores lugares se observan comunas preferentemente del subgrupo de tipo 2, es decir, comunas medias, urbanas y semiurbanas, con algunas características de ruralidad y de desarrollo medio (para más información detallada de todas las comunas seleccionadas, véase anexo del estudio).

En suma, la menor victimización se puede relacionar con este grupo de comunas en virtud de ciertas condiciones territoriales y entornos sociales específicos, puesto que algunas de estas zonas contienen niveles de ruralidad y población con menores ingresos y bienes que el resto de comunas más grandes. Desde la teoría se puede intentar explicar que la victimización asociada a hogares tiene que ver con zonas territoriales específicas, con un grupo de población y con la presencia de bienes y recursos que son blanco (u objeto) del delito (hogares, vehículos, insumos de fácil reducción).

6. ÍNDICE GLOBAL DELICTIVO (IGD): UNA PROPUESTA

Finalmente, consideramos útil proponer un índice delictivo para graficar lo expuesto, fruto de la integración de las tres dimensiones antes estudiadas en el corte temporal mencionado, con la finalidad de visualizar la realidad de las comunas de nivel agregado, es decir, integrando casos policiales por delitos graves, casos policiales por violencia intrafamiliar y victimización comunal.

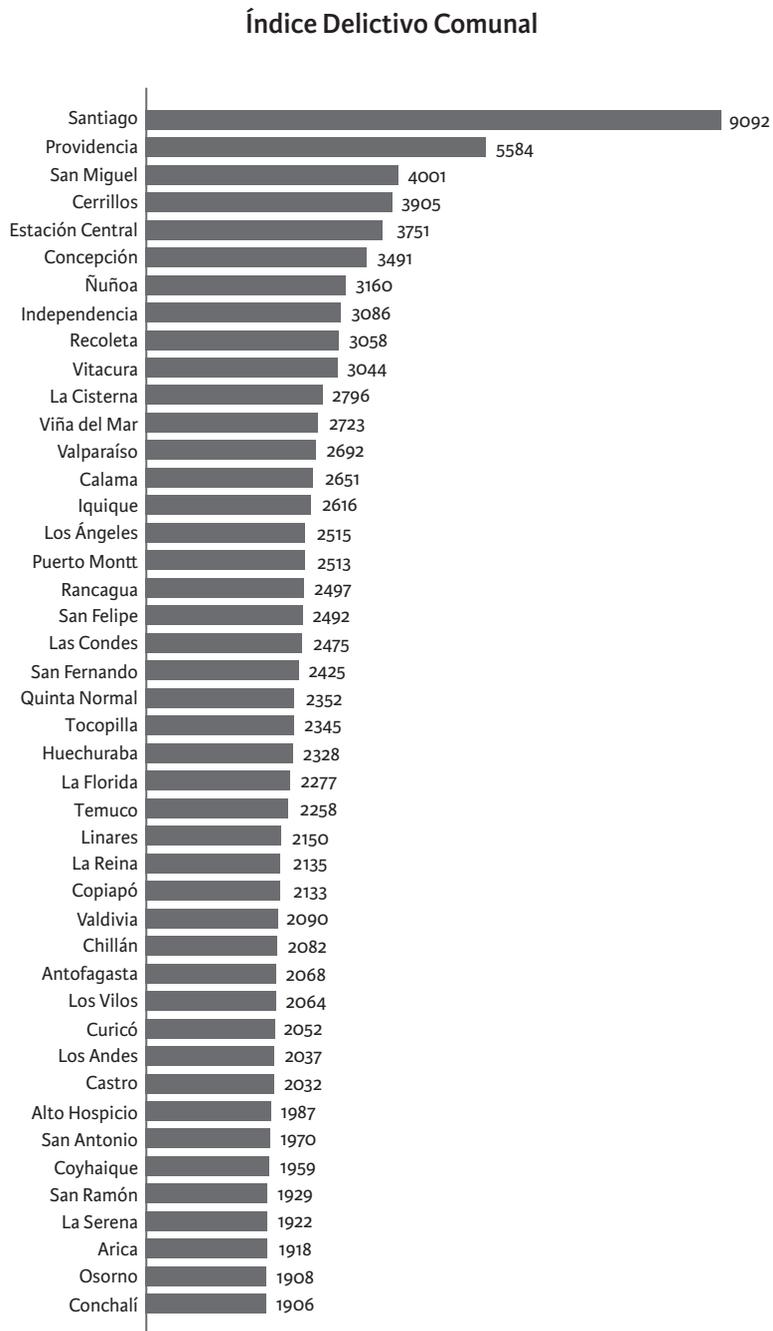
Este índice se desarrolló conforme a la necesidad de sistematizar los tres tipos de datos obtenidos (tasas y porcentajes) que a su vez integran otros indicadores de similares características. De esta forma se obtiene un indicador único y simple que retrata las realidades comunales y facilita su comparación.

Como se señaló anteriormente, generamos este índice delictivo global (IGD) como una propuesta inicial, fruto de los resultados de este estudio, y que debiera ser mejorada en la medida que surja un mayor conocimiento local de este fenómeno y se cuenten con datos particulares cada vez más fecundos, periódicos, válidos y comparables. En esencia, esta propuesta de homogeneidad de datos es una manera de simplificar la información y de lograr comparabilidad en un período de tiempo acotado, con el fin de obtener una visión panorámica de la realidad delictiva que afecta a las comunas de nuestro país.

Para realizar el IGD propuesto, que está conformado por los *delitos de mayor connotación* (0,50), *victimización comunal* (0,30) y *violencia intrafamiliar* (0,20), se les asignó una ponderación (de 50, 30 y 20 a cada variable). Esta asignación o peso se realiza como propuesta sosteniendo que el elemento de “delitos graves”, es decir, las categorías de mayor connotación social, posee mayor peso específico, pues integra una variedad de nueve delitos de alto impacto social y que permean y debilitan el tejido social-comunal; en segundo lugar, el peso relativo lo tiene la variable *victimización comunal*, no por eso menos grave, y que responde a un hecho acotado en términos de magnitud de delito (anual). Es un indicador preciso debido a que sucede a nivel local, asociado a los hogares, es reconocido internacionalmente como indicador robusto, confiable y de fácil comparabilidad; y en tercer lugar, la *violencia intrafamiliar*, ya que igualmente sucede a nivel local,

pero responde solo a una categoría criminógena. Sin embargo, es un elemento desencadenante de otros problemas de violencia o inseguridad. Reiteramos que esta solución puede ser debatida y mejorada en la medida que el conocimiento y la información avancen en pos de ese objetivo, pero bien vale la pena generar una propuesta de esta naturaleza. En suma, el resultado de esta fórmula se expresa en el gráfico 4, el que señala el índice global por cada comuna seleccionada, o sea, por el grupo de 91 territorios que son parte de este estudio.

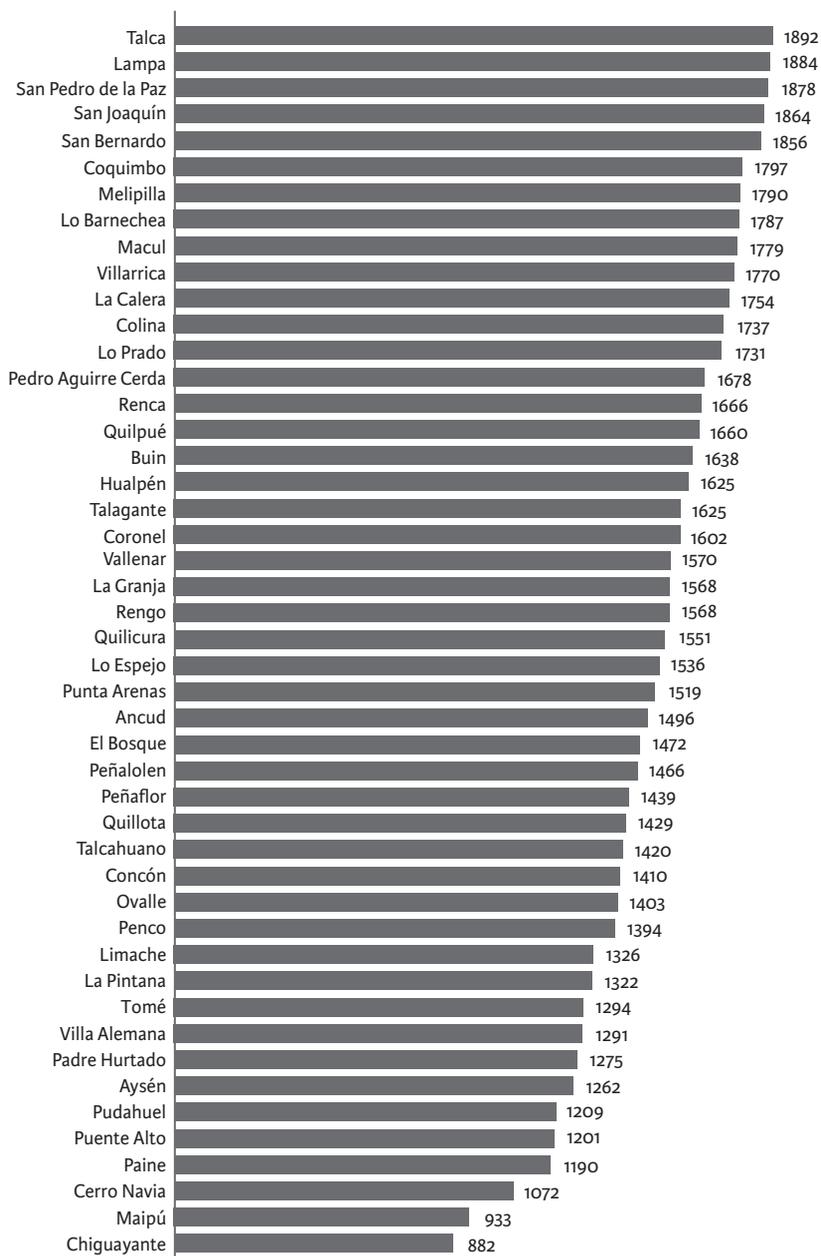
Gráfico 4:
Índice global delictivo a nivel de comunas*



(* Cada valor señalado en el gráfico responde a una tasa cada 100 mil habitantes)

Fuente: Elaboración propia

continuación Índice Delictivo



Fuente: Elaboración propia

Como se observa en el gráfico, Santiago, Providencia, San Miguel, Cerrillos y Estación Central, comunas de la ciudad capital, son aquellas que poseen los peores niveles delictivos de todo el período estudiado (10 años a lo menos) bajo el modelo del índice delictivo global (IGD).

Solo en el lugar 6, 12 y 13 del ranking aparecen comunas metropolitanas, pero de regiones (Biobío y Valparaíso), no obstante, poseen las mismas características urbanas y similares condiciones socioeconómicas a las comunas que encabezan el listado de los peores indicadores.

En los primeros lugares también están presentes dos comunas del norte del país, Calama e Iquique, con indicadores deficitarios en la materia y que demuestran otra vez una problemática sostenida y estable en ambas comunas. En este sentido, reiteran estos territorios su problemática particular necesaria de abordar.

En caso contrario, las últimas comunas del ranking global poseen características disímiles entre sí y también a nivel de todas las comunas analizadas, a saber, Chiguayante de la Región del Biobío, está en el último lugar de ranking con una tasa de 882. También están con menor índice delictivo global las comunas de Maipú, Cerro Navia, Paine y Puente Alto, de la Región Metropolitana.

Esto demuestra que, al contrario de lo que pudiera pensarse, estas comunas no poseen altos indicadores delictivos (Cerro Navia y Puente Alto), pese a que siempre son señaladas como comunas con problemas delictivos, al menos en los medios de comunicación masivos.

En otras palabras, se puede ver que en este análisis queda claro que no son comunas con niveles altos de delincuencia y lo que prima más bien es

cierta estigmatización social-comunal, debido a las características más desfavorecidas de su población, en términos sociales y económicos. Tal es el caso de Cerro Navia y Puente Alto, que no poseen indicadores deficitarios, al menos de modo comparado.

La diferencia entre las diez comunas con peor índice delictivo y las diez comunas con mejor índice delictivo es enorme, basta decir que las comunas de Santiago tiene una tasa 10 veces superior que Chiguayante, la última del ranking. Lo que muestra la necesidad de realizar estudios pormenorizados que vayan más allá de este grupo de comunas, que ya significó en este artículo actuar con prudencia y selectividad. Adicionalmente, se puede señalar que Santiago es prácticamente un caso "extremo", fuera de todo el grupo de las 91 comunas seleccionadas en esta interpretación histórica, puesto que incide en que el promedio del grupo sea de 2.085 (la desviación estándar es de 1037,48). Es un caso a analizar y a detenerse en él a la hora de diseñar propuestas de intervención.

7. CONCLUSIONES Y DESAFÍOS

En este estudio observamos en detalle aquellos indicadores delictuales que caracterizan a las comunas más grandes, metropolitanas, urbanas, de mayor desarrollo en Chile y que poseen datos históricos delictuales comparables en cada territorio, desde 2005 (dos variables) y desde 2009 (una variable) hasta el año 2014, más un índice global (IGD) desarrollado especialmente en este estudio, completando una visión detallada y agregada de 91 comunas que concentran sobre el 80% de la población del país.

Reconocemos impactos diferenciados a nivel comunal de la delincuencia, básicamente en términos

de territorios más urbanos versus territorios más rurales y de pertenencia a la Región Metropolitana de Santiago versus comunas de regiones. Es decir, hacemos notar lo útil que es mirar las claras diferencias según grandes ciudades o comunas de desarrollo alto comparándolas con ciudades medianas y de desarrollo medio: las primeras concentran durante los últimos diez años los mayores casos por delitos de alta connotación social (delitos más graves) y las segundas concentran los mayores casos policiales por violencia intrafamiliar (otro delito de gravedad). Es decir, dos delitos predominan en dos tipos de comunas. Aun cuando sean todas comunas pertenecientes al grupo de las más grandes, ricas y urbanas de Chile, hay sutiles diferencias intragrupo. Algo a considerar en la política pública nacional antidelincuencia.

Así, por ejemplo, las ciudades de mayor población y metropolitanas poseen la tendencia histórica más desfavorable en materia de casos policiales por delitos de mayor connotación, como Santiago, Providencia, San Miguel, Cerrillos, Estación Central, Concepción y Ñuñoa. Si bien no son las comunas más ricas y grandes de Chile (como Las Condes o Vitacura), pertenecen a este grupo negativamente selecto.

También hay notorias diferencias en términos de victimización en hogares. En todo el período de tiempo analizado son las ciudades de mayor población y metropolitanas las que poseen la tendencia histórica más desfavorable. Las comunas con mayor índice delictual por este concepto son Iquique, Alto Hospicio, Vitacura, San Pedro de la Paz y Quilicura. Sin embargo, hay que hacer algunas precisiones: Iquique y Alto Hospicio, que lideran el ranking histórico, pertenecen a la Región de Tarapacá. Lo que revela una realidad precaria en la materia y la urgente necesidad de mayores medidas de prevención (nivel de hogares) y de control.

Así también, en materia de delitos por violencia intrafamiliar destacan comunas de menor tamaño y desarrollo medio, como Alto Hospicio, Tocopilla, Coyhaique, San Fernando y San Felipe; aunque también tienen presencia histórica desfavorable en esta materia Arica y Santiago, ambas comunas capitales de región.

Pero también hay evidencia de tendencias claras, aunque más uniforme, en algunas comunas tanto a nivel de delitos más graves, de violencia intrafamiliar y de victimización en cada uno de los territorios. Por ejemplo, la gran concentración delictual de los últimos diez años está en tan solo tres comunas colindantes: Santiago, Provincia y San Miguel. Si a estas comunas se suma Cerrillos y Estación Central (completando las cinco comunas más afectadas por estos indicadores) se dibuja un territorio reducido y próximo, conectado totalmente, donde ocurren los mayores delitos graves en la historia reciente de Chile. Es decir, los mayores niveles de delitos y victimización, en el lapso de los últimos años, ocurren en cinco comunas del país, que concentran el 0,004% del territorio nacional y donde vive el 4,8% de la población. En ese pequeño territorio ocurren los delitos más graves de Chile.

En términos de política local, este dato es elocuente y fructífero. Cabe desarrollar en cada uno de estos territorios estrategias preventivas y de control focalizadas para dar respuesta a una tendencia histórica que los mantiene en lugares preocupantes, estableciendo respuestas en comunas que tienen una distinción y prioridad particular, por ejemplo, Iquique en materia de victimización en hogares, o Alto Hospicio por violencia intrafamiliar. La toma de decisiones según contexto y problemática particular es lo que debe primar, más allá de las soluciones uniformes que emanan frecuentemente desde el aparato de gobierno centralizado.

Las mejoras realizadas en prevención del delito, control y seguridad pública por parte de las municipalidades de Chile han sido sostenidas y relevantes en los últimos años. La población reconoce esta gestión proactiva, horizontal y en red con otras instancias de control, como las policías o el mismo gobierno central. No obstante, los planes y programas vigentes deben ser perfeccionados teniendo como base esta exploración histórica delictual, estos datos y esta tendencia. En el sector municipal, la definición de estrategias y de proyectos de intervención frente al delito debe partir conociendo la realidad mostrada en este estudio, profundizándola con sus propios diagnósticos locales, con aproximaciones cualitativas, visibilizadas y representadas intracomuna y, por supuesto, más pormenorizadas, buscando explicar qué ocurre en esos territorios tan diversos y desiguales. De esta forma, y solo de esta forma, se puede contribuir a dar pasos firmes en la manera de controlar y prevenir los hechos delictuales en cada comuna del país.

BIBLIOGRAFÍA

ARAYA, J. (2009). *Índice de vulnerabilidad social delictual*. Chile: Unidad de Estudios, División de Seguridad Pública, Ministerio del Interior, Gobierno de Chile.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID) (2013). *Sistema regional de indicadores estandarizados de seguridad y convivencia ciudadana*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de: <http://www.seguridadyregion.com/indicadores/indicadores-de-seguridad-ciudadana.html>

BUFFAT, J.; VANDERSCHUEREN, F.; MARCUS, M. Y LUNECKE, A. (2004). *Políticas de seguridad ciudadana en Europa y América Latina*. Santiago de Chile: Ministerio del Interior.

COPTO, A.; LÓPEZ, H.; REYNÉS, J. Y CARBAJAL, L. (2006). Violencia intrafamiliar. Un punto de vista. *Acta Pediátrica de México*, enero-febrero, pp. 50-52, México: Instituto de Pediatría de México.

DAMMERT, L. (2007). Seguridad pública en América Latina: ¿qué pueden hacer los gobiernos locales? En: *Nueva Sociedad*, noviembre-diciembre (212), pp. 67-81, Argentina: Fundación Friedrich Eber.

FUNDACIÓN PAZ CIUDADANA (2010). *Análisis delictual: enfoque y metodología para la reducción del delito*. Santiago de Chile: Fundación Paz Ciudadana y Asociación Internacional de Analistas Delictuales (IACA).

FUNDACIÓN PAZ CIUDADANA Y GFK-ADIMARK. (2014). *Índice Paz Ciudadana-GFK-Adimark*. Santiago de Chile: Marzo - Junio. Santiago: Fundación Paz Ciudadana.

FUNDACIÓN PAZ CIUDADANA Y GFK-ADIMARK. (2015). *Índice Paz Ciudadana-GFK-Adimark*. Santiago de Chile: Octubre. Santiago: Fundación Paz Ciudadana

LAGOS, R. (2010). ¿Qué estamos haciendo en seguridad pública local? Municipios y ciudadanos frente al delito. *Documento de trabajo n° 45*. Chile: Instituto Chileno de Estudios Municipales, Universidad Autónoma de Chile.

LAGOS, R. (2011). Políticas de seguridad, la experiencia chilena (2003-2011). *Revista de Análisis Público*. Santiago de Chile: Universidad de Valparaíso.

LAGOS, R. Y CHACÓN, A. (2016). Chile: capacidades municipales para la gestión en seguridad pública". No publicado (en referato ciego).

LUNECKE, A. (2011). Lecciones de experiencias exitosas en prevención situacional. En: *Seguridad ciudadana y políticas de prevención local en América Latina*. Santiago de Chile: Asociación Chilena de Municipalidades, Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad y Universidad Alberto Hurtado.

MINISTERIO DEL INTERIOR E INE (2005-2014). *Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana* (Enusc). Santiago de Chile.

OLAVARRÍA, M.; TOCORNAL, X.; MANZANO, L. Y FRUHLING, H. (2008). Crimen y violencia urbana. Aportes de la ecología del delito al diseño de políticas públicas. *Revista INVI*, vol. 23, n° 64, noviembre, pp. 19-59. Santiago de Chile: Universidad de Chile.

PAULSEN, G. (2005). El temor a la delincuencia en Chile. La visión de la red 14 de URB-AL. En: *Perspectivas y enfoques sobre percepción de seguridad ciudadana: artículos especializados*. Colombia: Cámara de Comercio de Bogotá y Alcaldía Mayor de Bogotá.

RUIZ, L. (2010). La gestión urbana de la seguridad: política criminal y municipios. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, n° 12-09, pp. 08:1-08:25.

SERRANO, A. (2003). *Introducción a la criminología*. Madrid, España: Editorial Dykinson.

SOZZO, M. (2000). Seguridad urbana y tácticas de prevención del delito. *Cuadernos de Jurisprudencia y Justicia Penal*, (10), pp. 103-137, Editorial Ad Hoc.

SOZZO, M. (2009). Gobierno local y prevención del delito en la Argentina. *Revista URVIO*, (6), pp. 58-73. Ecuador: Flacso.

SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO (Subdere) (2005). *Herramienta base para el reconocimiento de la diversidad comunal-municipal*. Santiago de Chile: Departamento de Estudios Municipales, División de Políticas y Estudios.

TOCORNAL, X. (2011). ¿Buenas prácticas o intervenciones basadas en evidencia? En: Blanco, J. et al. *Experiencias en América latina: el desafío de evaluar programas de seguridad pública*. Santiago de Chile: Universidad de Chile.

VANDERSCHUEREN, F. (2007). *Modelos democráticos de prevención del delito*. Santiago de Chile: Universidad Alberto Hurtado.

VANDERSCHUEREN, F.; OLAVE, R.; RUIZ, J. C.; MOSCIATTI, E.; DÍAZ, G. Y DEL CANTO, C. (2009). *Guía para la prevención local hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*. Santiago de Chile: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat) y Universidad Alberto Hurtado.

ANEXO

a) Listado de comunas según casos policiales por DMCS histórico (desde mayor índice delictivo –tasa de delitos cada 100 mil habitantes– a menor índice delictivo)

Comunas	Tasa de casos policiales por delitos de mayor connotación social –promedio 10 años–
Santiago	17707,0
Providencia	10628,5
San Miguel	7719,9
Cerrillos	7460,8
Estación Central	7146,3
Concepción	6668,6
Ñuñoa	6088,3
Vitacura	5987,0
Recoleta	5769,2
Independencia	5733,8
La Cisterna	5267,7
Viña del Mar	5157,6
Valparaíso	4982,9
Calama	4892,8
Iquique	4833,5
Las Condes	4825,4
Los Ángeles	4637,2
Puerto Montt	4607,2
Rancagua	4569,2
San Felipe	4509,8
Huechuraba	4386,6
San Fernando	4368,8
Quinta Normal	4298,2
La Florida	4276,0
Temuco	4176,8
Tocopilla	4167,9
La Reina	4083,8
Copiapó	3947,7

Linares	3912,6
Antofagasta	3846,9
Chillán	3790,4
Valdivia	3788,6
Curicó	3784,6
Los Andes	3764,9
Los Vilos	3755,9
Castro	3677,4
La Serena	3593,5
San Antonio	3551,4
Conchalí	3517,0
San Ramón	3484,5
Talca	3460,2
Osorno	3452,5
Alto Hospicio	3424,2
Lo Barnechea	3414,9
San Joaquín	3412,4
Coyhaique	3409,3
Lampa	3387,1
Arica	3362,3
San Bernardo	3361,4
San Pedro de la Paz	3330,9
Coquimbo	3288,8
Macul	3282,3
La Calera	3227,6
Melipilla	3197,9
Colina	3151,5
Villarrica	3127,1
Lo Prado	3080,4
Quilpué	3034,8
Pedro Aguirre Cerda	2998,8
Talagante	2954,8
Renca	2942,1
Buin	2906,8
Hualpén	2858,9

La Granja	2835,1
Quilicura	2823,9
Vallenar	2800,5
Coronel	2787,4
Rengo	2760,2
Lo Espejo	2729,5
El Bosque	2654,9
Peñalolén	2641,7
Concón	2638,2
Punta Arenas	2635,4
Quillota	2600,5
Ovalle	2599,2
Ancud	2591,1
Talcahuano	2555,8
Peñaflor	2506,4
Limache	2417,3
Penco	2375,9
Villa Alemana	2302,2
La Pintana	2253,1
Tomé	2200,8
Puente Alto	2158,2
Aysén	2154,8
Pudahuel	2143,0
Padre Hurtado	2115,6
Paine	2068,1
Cerro Navia	1855,1
Maipú	1686,1
Chiguayante	1509,8

b) Listado de comunas según casos policiales por VIF histórico (desde mayor índice delictivo –tasa de delitos cada 100 mil habitantes– a menor índice delictivo)

Comunas	Tasa de casos policiales por delitos de violencia intrafamiliar –promedio 10 años–
Alto Hospicio	1316,97
Tocopilla	1268,64
Coyhaique	1235,93
San Fernando	1160,90
San Felipe	1151,60
Arica	1146,96
Santiago	1146,21
Padre Hurtado	1046,46
Independencia	1045,10
Rancagua	1021,29
Puerto Montt	1010,84
San Pedro de la Paz	1006,39
Villarrica	999,79
Coronel	999,35
Punta Arenas	984,36
Penco	982,12
Ancud	981,26
Calama	972,89
Quinta Normal	966,46
Valparaíso	954,81
Valdivia	941,88
Tomé	939,34
Castro	937,56
Los Ángeles	935,86
San Antonio	935,10
Linares	932,20
Renca	932,06
La Pintana	931,80
Iquique	931,14
Hualpén	925,24
Melipilla	915,26

Lo Prado	910,48
Lampa	908,04
Rengo	902,59
Los Vilos	901,21
Peñaflor	898,80
Chillán	895,19
Aysén	888,69
Buín	888,52
San Ramón	886,24
Osorno	879,08
Pedro Aguirre Cerda	848,16
Estación Central	842,34
Cerrillos	828,81
San Bernardo	825,90
Vallenar	821,47
Recoleta	820,27
Lo Espejo	808,14
Temuco	801,94
Talca	775,81
La Cisterna	765,39
Colina	765,30
Curicó	762,99
Copiapó	756,92
San Joaquín	749,08
Paine	745,91
Los Andes	737,21
Concepción	737,03
Coquimbo	728,37
Talagante	705,65
La Granja	704,62
Conchalí	695,62
Peñalolén	679,98
Cerro Navia	679,92
El Bosque	676,21
Viña del Mar	676,06

La Calera	672,26
Antofagasta	670,57
Quilpué	669,83
Talcahuano	663,99
Villa Alemana	657,75
San Miguel	655,67
Quilicura	644,45
La Florida	644,26
Macul	641,98
Pudahuel	640,38
Huechuraba	628,87
Quillota	616,85
La Serena	587,40
Chiguayante	586,88
Puente Alto	557,27
Limache	549,94
Ñuñoa	536,94
Ovalle	482,65
La Reina	423,83
Concón	409,27
Maipú	401,37
Lo Barnechea	347,32
Providencia	303,02
Las Condes	259,31
Vitacura	196,12

c) Listado de comunas según victimización histórico (desde mayor índice delictivo –porcentaje de victimización– a menor índice delictivo)

Comunas	Porcentaje de victimización –promedio 5 años–
Iquique	43,70
Alto Hospicio	39,08
Vitacura	37,44
San Pedro de la Paz	36,68
Quilicura	35,40
Antofagasta	34,84
Lo Barnechea	34,78
Las Condes	34,64
La Florida	34,04
Hualpén	33,96
Calama	33,72
Independencia	33,68
Puente Alto	33,48
Maipú	33,06
San Bernardo	32,62
El Bosque	32,61
Quinta Normal	32,44
San Miguel	32,24
Providencia	31,80
Santiago	31,52
La Pintana	31,48
La Granja	31,30
Concepción	31,20
Temuco	31,10
Pudahuel	31,02
Viña del Mar	30,82
San Ramón	30,82
Chiguayante	30,82
Macul	30,50
Lo Espejo	30,48
Penco	30,42

Valparaíso	30,34
Los Ángeles	30,20
Cerrillos	30,18
Talcahuano	30,12
Estación Central	30,06
Huechuraba	29,86
Recoleta	29,56
La Cisterna	29,46
Cerro Navia	29,40
Pedro Aguirre Cerda	29,36
Ñuñoa	29,32
Peñalolén	29,26
Lo Prado	29,18
Lampa	29,14
Concón	29,01
Renca	28,26
Villa Alemana	27,92
San Fernando	27,56
Colina	27,48
Quilpué	27,36
La Reina	27,25
Coronel	27,08
Conchalí	26,29
Melipilla	26,28
Rancagua	26,25
San Joaquín	25,88
Copiapó	25,85
Tocopilla	25,78
Linares	25,74
Chillán	25,26
Padre Hurtado	24,96
La Serena	24,87
Curicó	24,67
Arica	24,58
Puerto Montt	24,51

Buin	24,42
Ovalle	24,40
Valdivia	24,12
Coquimbo	23,85
Coyhaique	23,26
Rengo	23,22
San Antonio	23,08
Limache	23,02
San Felipe	22,62
Los Andes	22,58
Talca	22,30
Aysén	21,30
Villarrica	21,24
Paine	21,00
Castro	20,88
Peñaflor	20,34
Osorno	20,34
Talagante	20,08
Los Vilos	19,64
Vallenar	19,44
Tomé	18,78
Quillota	17,86
La Calera	17,56
Ancud	15,26
Punta Arenas	14,79

**ENTRE LA REGIÓN Y LA COMUNA:
DESCENTRALIZACIÓN Y MUNICIPIOS
BAJO LA MIRADA DE LOS CONSEJEROS
REGIONALES DE CHILE**

*BETWEEN REGION AND BUREAU: DECENTRALIZATION
AND MUNICIPALITIES UNDER THE VIEW OF CHILEAN
REGIONAL COUNSELORS*

autor
Pablo Iriarte Bustos¹

RESUMEN

A continuación se presentan los principales resultados de un estudio exploratorio realizado a través de una encuesta de nivel nacional aplicada a los consejeros y consejeras regionales (CORE) entre julio y septiembre del 2015. Ochenta consejeros contestaron preguntas relativas al desarrollo de sus funciones, el proceso de descentralización y su relación con los municipios. La mayor parte de los encuestados ejerce por primera vez el cargo y considera que su reelección debería estar limitada. Sostienen además que los ciudadanos están a favor de la descentralización. A su vez, realizan una dura evaluación de la situación municipal actual, situación en que los CORE, si bien tienen un manifiesto interés, no perciben tener gran influencia a través de su labor.

PALABRAS CLAVE: Consejeros regionales, descentralización, municipios.

ABSTRACT

The paper is to show the main results of an exploratory study based on a nationwide survey to regional counselors (CORE) between July and September 2015. Eighty counselors answered questions concerning the development of their functions, the decentralization process and their relationship with municipalities. Most respondents are regional counselors for the first time and believe that their re-election should be restricted. They argue that citizens are in favour of decentralization and make a hard assessment of the current municipal situation, where counselors, despite their clear interest, do not observe an important impact of their work.

KEYWORDS: Regional counselor, decentralization, municipality.

1.- Sociólogo y licenciado en Filosofía de la Universidad Católica de Chile, Magíster© en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Chile. Correo electrónico: pabloiriartebustos@gmail.com

El presente artículo es producto del estudio Descentralización y municipios del cual el autor fue director, realizado durante el año 2015 en la Universidad Tecnológica Metropolitana (UTEM) con el apoyo de la Vicerrectoría de Transferencia Tecnológica y el Programa de Estudio de Políticas Públicas. El autor agradece el trabajo de Catalina Pantoja a lo largo del proyecto, de las ayudantes de investigación Andrea Zapata, Elizabeth Hernández y María Cecilia Peralta, así como las contribuciones de Roberto Lagos.

Artículo recibido el 30 de abril y aceptado el 15 de mayo del 2016.

1. INTRODUCCIÓN

En el año 2012 fueron electos por primera vez en veinte años los consejeros y consejeras regionales en Chile. Desde el año 1993, cuando fue creada la figura de los CORE a través de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno Administración Regional N° 19175, su elección era realizada por los concejales de las diversas comunas de cada región que, constituyendo un colegio electoral provincial, elegían a quienes constituirían el Consejo Regional cada cuatro años. Dicha elección por vía indirecta tendía a reproducir la distribución de poder alcanzada por los partidos políticos a nivel comunal, proyectándola ahora a nivel de la región. Así, la fuente de legitimidad de los CORE estaba anclada, en gran medida, en los concejales efectivamente y popularmente electos en cada comuna. Por otra parte, sus funciones estuvieron asociadas históricamente a los vaivenes de la principal fuente de financiamiento de los Gobiernos Regionales: el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). Los CORE tuvieron, y aún tienen, como principal actividad la decisión sobre la utilización que se hará en la región de parte importante de los recursos proveídos por el FNDR. La capacidad de decisión sobre los recursos regionales tomó tempranamente la forma de decisión sobre proyectos de inversión, gran parte de ellos de nivel comunal. Este aspecto de sus funciones ha tendido a opacar y dejar en segundo plano otra serie de funciones y atribuciones normativas, resolutorias y fiscalizadoras propias de los CORE y que tienen como principal objetivo hacer efectiva la participación de la comunidad regional (Ley N° 19175, 2015)².

La importante modificación al estatus político de los CORE, que significó su elección popular en el año 2013, buscaba tener un impacto respecto a su fuente de legitimidad. Sin embargo, no vino acompañada de una transformación en sus funciones: la lógica de selección de proyectos sigue siendo dominante en el quehacer de los consejeros. Si bien se avizoran cambios significativos al respecto, y no exentos de polémica, los CORE siguen siendo “los *redbank* de las municipalidades”³.

En el marco de esta situación de transformación e incertidumbre que atraviesan los CORE respecto a su posición en el cuadro político nacional, marcado primero por el paso hacia su elección directa, que fue motivo de discusión y análisis (Morales y Navia, 2008; Piergentili y Jofré, 2013; González-Bustamante, 2014), y dado que aún se esperan nuevos cambios como la elección directa del intendente regional y otros que modifiquen las funciones y atribuciones propias de los CORE, resulta de gran interés realizar un estudio exploratorio para recoger las percepciones de los propios consejeros sobre temas como la descentralización y el desarrollo municipal.

En el convencimiento de que conocer y relevar la opinión de los actores políticos involucrados —en este caso los consejeros como segmento político, a la vez bastante desconocido públicamente, pero de importancia considerable a la hora de definir el destino de las regiones del país— contribuiría a profundizar el conocimiento de la realidad nacional en estos ámbitos, se realizó una encuesta de proyección nacional cuyos resultados pueden contribuir a profundizar el conocimiento sobre la realidad regional actual del país.

2.- Sobre la génesis de los Gobiernos Regionales, ver Lira y Marinovic (1999).

3.- Tal como lo expresara en una conversación, de forma sucinta y muy didácticamente, una consejera regional.

A menudo los análisis de la realidad política nacional soslayan el componente subjetivo o, sencillamente, dan por supuesto cierto bagaje de opiniones y percepciones sin hacer efectivamente las preguntas pertinentes a los actores políticos.

Actualmente electos por la ciudadanía, los consejeros regionales juegan un importante rol vinculando diferentes escalas territoriales. Sin embargo, no es claro de qué forma conciben ellos su posición en el proceso de descentralización actual, qué impacto consideran que tienen sus funciones y decisiones en los municipios dentro de la región y cómo proyectan a futuro la realidad municipal. Precisamente en estos puntos radica el interés e importancia del estudio que se presenta a continuación, estudio que busca recoger información relevante a través de la aplicación de una encuesta nacional a consejeros regionales.

Así, los objetivos de este estudio exploratorio son: conocer la opinión que los CORE tienen del actual proceso de descentralización, las transformaciones que se han producido en sus funciones y el impacto en su relación con los municipios; conocer la evaluación que hacen acerca de la influencia que tiene su trabajo sobre el ámbito municipal en dimensiones como ordenamiento territorial, desarrollo social, infraestructura y desarrollo cultural; y también conocer su opinión respecto a la situación actual de los municipios en Chile, sus fortalezas, debilidades y posibilidades de mejora.

Creemos que relevar las opiniones y percepciones de los CORE puede ser el inicio de una comprensión más cabal de la autopercepción que tienen de sus tareas y de la forma en que comprenden la realidad regional y local. Esto nos ayudará a tener más elementos para interpretar la configuración territorial, política y social de las regiones en el país.

2. METODOLOGÍA

Se aplicó una encuesta nacional, cuyo instrumento (cuestionario) estuvo compuesto de 25 preguntas y se enfocó en tres dimensiones:

- 1) Caracterización básica del encuestado
- 2) Percepciones sobre el proceso de descentralización.
- 3) Percepciones sobre la relación de los consejeros con los municipios.

En primer lugar, se realizó una prueba (testeo) de la encuesta en un grupo focal de consejeros regionales. El grupo focal permitió mejorar el instrumento y discutir sobre la situación actual de los CORE, de modo de ahondar en la problemática y construir mejor las preguntas de investigación.

En segundo lugar, la encuesta fue aplicada entre julio y septiembre del año 2015 a través de un formato electrónico dispuesto en la plataforma virtual de la UTEM. Se envió a los 276 consejeros regionales del país por medio de correos electrónicos. La suma total de encuestas contestadas fue de 80.

Se realizaron 10 envíos de la encuesta a los correos electrónicos de los consejeros previamente reunidos en una base de datos con una explicación del estudio e invitación a participar en él. Los envíos de correos fueron acompañados por contactos telefónicos con todos los CORE, lo que permitió en algunos casos explicar con mayor detalle el estudio que se realizaba y en otros corregir los datos de contacto para hacer llegar la encuesta. De modo que se instaló una mesa de ayuda para todo el proceso de levantamiento de información.

También fue de gran importancia el contacto con los secretarios ejecutivos de los consejeros

regionales, quienes al ser contactados por correo y telefónicamente comprometieron su apoyo reenviando la encuesta a los CORE, ayudando así a corregir direcciones de correo electrónico con errores e incluso dando aviso en sesiones del Consejo respecto al estudio que se llevaba a cabo y la importancia de participar.

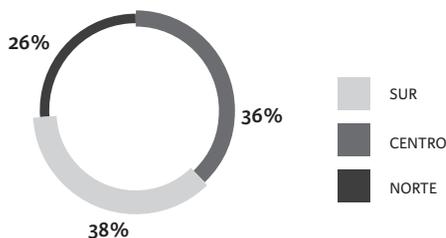
3. RESULTADOS

3.1. Caracterización de participantes

Un total de 80 consejeros regionales participaron en la encuesta expresando sus opiniones acerca del proceso de descentralización y de la situación actual de las municipalidades. Esto equivale a una tasa de respuesta del 29%, lo cual nos permite observar tendencias de opinión representativas.

Del total de encuestados, un 74% son hombres, lo que corresponde a 59 consejeros. Mientras que un 26% son mujeres, porcentaje que corresponde a 21 consejeras. La edad promedio de los 80 consejeros que participaron fue de 49 años. Se observa un alto nivel de estudios entre los consejeros encuestados: el 77,5% ha cursado educación superior universitaria completa o postgrado.

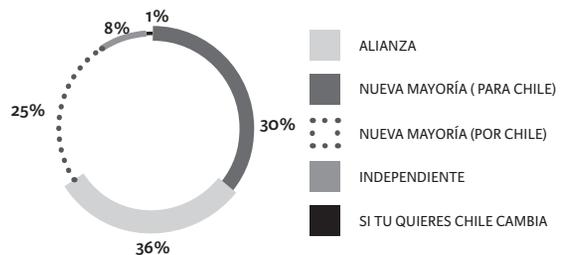
Gráfico N° 1:
Distribución encuestados según macro región



Fuente: elaboración propia

Al realizar una agrupación de las regiones del país en macroregiones (norte, centro y sur), se observa que la distribución de los encuestados es bastante equitativa. El 26% de los CORE que participaron en la encuesta forman parte de la macroregión norte (desde Arica hasta Coquimbo), el 36% a la macroregión centro (desde Valparaíso hasta Maule) y el 38% representa a la macroregión sur (desde Biobío hasta Magallanes).

Gráfico N° 2:
Distribución de encuestados según pacto electoral



Fuente: elaboración propia

El 55% de los CORE que participaron de la encuesta pertenecen al pacto Nueva Mayoría y el 36% pertenece al pacto de la Alianza.

El 79% de los encuestados ha ejercido como consejero regional solo una vez y el 21% de ellos lo ha hecho 2 o más veces.

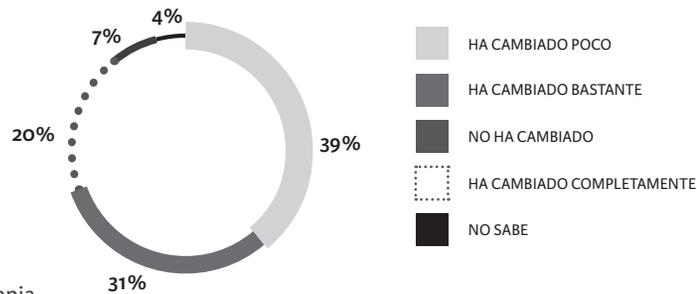
Resulta interesante notar también que la mayoría de los encuestados, un 79%, tiene actualmente una ocupación remunerada distinta a la de consejero.

3.2 Descentralización

Se preguntó a los consejeros cuánto creen que ha cambiado su función a partir de la elección popular iniciada en el año 2013. Teniendo como hipótesis lo señalado al momento de la aprobación del cambio legal: una presencia mayor en el escenario público y mayor un acercamiento ciudadano para estos actores políticos.

Gráfico N° 3:

Cambios en la función por democratización de la elección de los CORE



Fuente: elaboración propia

Resulta interesante observar que un gran porcentaje de CORE, el 59%, piensa que la democratización en su elección no ha cambiado nada o solo un poco la función que realizan.

(ahora adecuada al principio *una persona, un voto*) no avanza simultáneamente con la transformación de las funciones que estos cumplen.

Recordemos que en el año 2013 se sustituyó el antiguo sistema indirecto de elección de CORE (en que los concejales los elegían) por un sistema directo de elección popular. Morales y Navia (2008) criticaron en su momento la forma indirecta de elección de CORE por ser un obstáculo para la representación democrática. El problema de *malapportionment* en la elección indirecta de CORE, producido por la subrepresentación de las comunas de mayor población, violaba en opinión de los autores el principio democrático de *una persona, un voto*. Ahora bien, atendiendo a la opinión mayoritaria de los CORE encuestados, el cambio hacia la representatividad democrática

Las principales ideas que expresan los mismos CORE en la encuesta respecto de las cosas que no han cambiado con la elección popular dicen relación con:

- La elección popular en nada ha afectado las escasas atribuciones que los consejeros tienen para la toma de decisiones.
- La ley sigue señalando las mismas competencias, funciones y atribuciones.
- El poder de decisión sigue estando en el intendente y ellos no poseen facultades fiscalizadoras y resolutivas.
- El centralismo de las políticas públicas impide a los CORE poder tener mayor influencia en el desarrollo de las regiones.
- No existe autonomía fiscal.

No ha habido traspaso de competencias. Existe poca voluntad del ejecutivo y legislativo de aumentar las atribuciones de los CORE.

Por otra parte, los principales aspectos que se señala sí han cambiado con la elección popular de los CORE son:

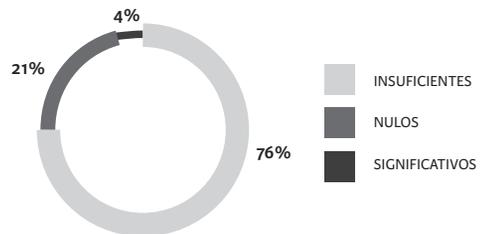
- Ha aumentado el trabajo en terreno y el compromiso con la comunidad. Ha aumentado también la responsabilidad con la ciudadanía.
- Mayor vinculación con las organizaciones sociales y los municipios, crece la necesidad de trabajar con ellos.
- Existe un mayor conocimiento de la ciudadanía respecto de lo que son y hacen los CORE.
- La toma de decisiones se hace con mayor conciencia y compromiso con la comunidad, se priorizan las expectativas de las personas y se deja de lado la politización de las discusiones.
- Ha aumentado la legitimidad frente a las otras autoridades y frente a la ciudadanía.

• Aumenta el interés de los CORE por visibilizar el trabajo que hacen.

• Se ha visibilizado a los consejeros, pero las funciones son las mismas, por lo que las expectativas de la gente aumentan, pero no existen las competencias adecuadas para satisfacerlas.

Respecto a los avances en el proceso de descentralización, el 97% de los consejeros encuestados cree que han sido insuficientes o nulos. Solo un 4% piensa que estos avances han sido significativos.

Gráfico N° 4:
Avances en la descentralización



Fuente: elaboración propia

Al analizar la percepción de avance en el proceso de descentralización según pacto se observa que los CORE que pertenecen a la Alianza tienen una visión levemente más pesimista, esto ya que el 45% de ellos piensa que los avances han sido nulos en comparación con un 5% de la Nueva Mayoría que tiene esa opinión.

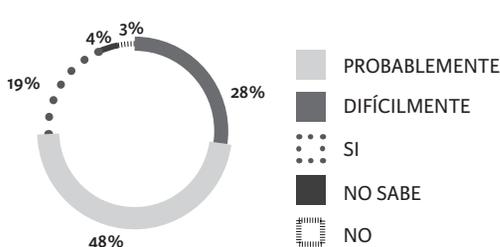
Por otra parte, al analizar los datos según macroregión se puede ver que los CORE de las zonas centro y sur tienen una visión levemente más negativa respecto a los avances en el proceso de descentralización, ya que los porcentajes de consejeros que aprecian como nulos los avances son bastante mayores en relación a los consejeros del norte.

Ahora bien, a pesar de que la percepción de que los avances no han sido significativos, resulta interesante observar que la mayoría de los encuestados (67%) cree que, en una perspectiva al 2030, Chile sí será o probablemente será un país descentralizado. Esto nos muestra que existe una cierta expectativa de que Chile avanzará al respecto en los próximos 15 años.

difícilmente Chile pueda ser un país desarrollado en el 2030 y un 55% cree que esto definitivamente no pasará.

Al ser consultados si acaso ellos creen que los ciudadanos quieren la descentralización, el 95% de los CORE encuestados cree que sí la quieren. Apenas un 4% cree que no.

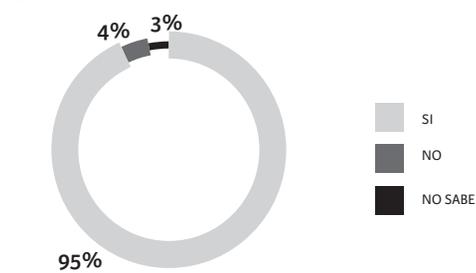
Gráfico N° 5:
Descentralización al 2030



Fuente: elaboración propia

En esta misma línea, el 56% de los CORE cree que Chile será (o probablemente será) un país desarrollado al año 2030.

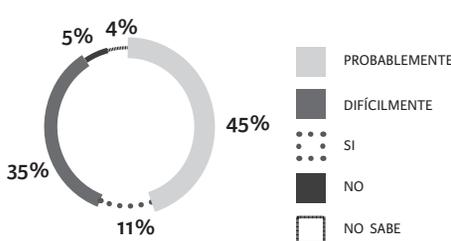
Gráfico N° 7:
¿Los ciudadanos quieren la descentralización?



Fuente: elaboración propia

Consultados sobre la relación entre descentralización y democracia, el 73% de los consejeros encuestados cree que el proceso de descentralización fortalece la democracia absolutamente.

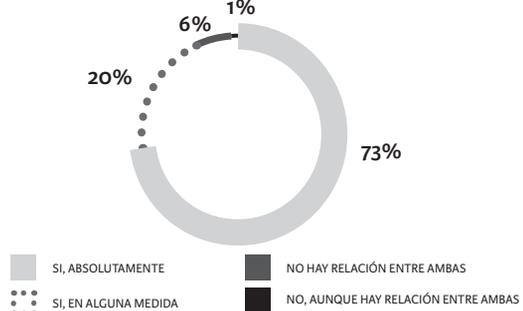
Gráfico N° 6:
Desarrollo al 2030



Fuente: elaboración propia

Si bien la mayoría de los encuestados tiene una visión optimista respecto del desarrollo futuro del país (11% cree que sí será desarrollado y 45% que probablemente lo será), el 35% de ellos piensa que

Gráfico N° 8:
¿El proceso de descentralización favorece la democracia?



Fuente: elaboración propia

Los principales argumentos de quienes piensan que la descentralización sí fortalece la democracia (en alguna medida o absolutamente) son los siguientes:

- La descentralización es uno de los elementos de la democracia.
- La descentralización otorga más poder a los ciudadanos de las regiones que conocen mejor la realidad del territorio y pueden actuar en concordancia con ello.
- Las regiones podrán expresar mejor sus opiniones y necesidades. Se pueden tomar decisiones regionales y locales de acuerdo a la opinión de los habitantes, focalizando los recursos pertinentemente.
- Acerca a las personas a la toma de decisiones en temas fundamentales para sus vidas. Aumenta la participación de la comunidad en el debate público. Comunidad más participativa e informada. La democracia se construye con participación. Una mayor participación de los ciudadanos en las materias de su territorio, le imprimen un mayor control y vinculación con la acción pública y las materias de su interés.
- Autoridades regionales reconocidas por los ciudadanos. Elección directa de las autoridades regionales acerca a las personas a la toma de decisiones. Autoridades empoderadas que dan cuenta a sus propias comunidades y a sus contrapartes regionales (CORE – Municipios – Comunidades).
- La descentralización del poder conlleva una mayor participación territorial en la toma de decisiones. Las regiones con capacidad de decisión es la esencia de la democracia. Se reconocen las oportunidades y capacidades de participación de las regiones, más regionalización y más descentralización es igual a mayor democracia responsable y pertinente.

• Sin descentralización no hay desarrollo, por lo tanto tampoco democracia.

• Aumenta confianza en las instituciones y por lo tanto su validez.

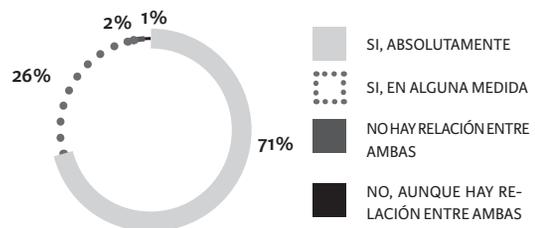
• La descentralización que involucra mayores recursos para las regiones le otorga autonomía en su distribución, realizando inversiones adecuadas a las realidades locales.

• La descentralización legitima a la democracia, acercando la representación política. Porque la esencia de la democracia es la dispersión del poder y del ejercicio del mismo, y con la descentralización se concreta dicho objetivo.

• La descentralización permite agilizar los procesos y con ello llegar con soluciones más rápidas a la gente y así mejorar su calidad de vida.

El 71% de los consejeros encuestados cree que el proceso de descentralización del país contribuye a disminuir las desigualdades territoriales absolutamente.

Gráfico N° 9:
¿La descentralización disminuye las desigualdades territoriales?



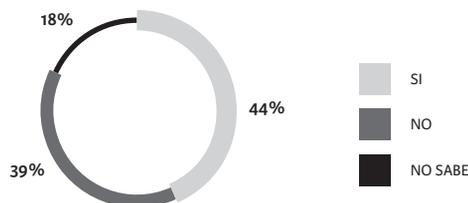
Fuente: elaboración propia

Los argumentos de los que creen que la descentralización sí disminuye dichas desigualdades son:

- La descentralización ayuda al desarrollo particular de cada región. Existe una mayor visión territorial y al conocer mejor las necesidades locales se puede trabajar mejor en ellas.
- Se le entrega más poder a las regiones. La toma de decisiones se realiza con información más pertinente de la realidad local, lo que asegura una mejor utilización de los recursos. La toma de decisiones es más rápida, por lo tanto se podría avanzar mejor.
- La descentralización permite priorizar y atender materias de interés territorial, sin que la evaluación esencial sea el tamaño poblacional o la densidad de la misma.
- Al contar con autonomía política y financiera cada región tenderá a fortalecer las materias propias de su realidad, terminando en parte con las desigualdades.
- La descentralización implica la existencia de órganos con autonomía constitucional, facultades y recursos económicos autónomos para planificar el desarrollo equitativo entre las regiones y al interior de las mismas.
- Una descentralización verdadera (regionalización) permitiría a cada región decidir en forma independiente y soberana el futuro de cada una de estas.

El año 2014, la Presidenta de la República Michelle Bachelet creó la Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización y el Desarrollo Regional, para la cual nombró como presidente a Esteban Valenzuela, quien junto a un grupo de expertos viajó por todo el país con el encargo de crear una Agenda de Descentralización. Con respecto a este proceso político se preguntó a los CORE: ¿la Agenda de Descentralización fue elaborada con la participación de todos los actores involucrados a nivel local?

Gráfico N° 10:
¿La Agenda de Descentralización fue elaborada con la participación de todos los actores involucrados a nivel local?



Fuente: elaboración propia

No existe una mayoría clara frente a la pregunta si acaso la Agenda de Descentralización fue elaborada con la participación de todos los actores involucrados a nivel local. El 39% de los encuestados cree que faltaron actores relevantes a nivel local, mientras el 44% cree que contó con la participación de todos los involucrados.

Los actores que, según la opinión de los consejeros (39%), no fueron involucrados en la elaboración de la Agenda son los siguientes: CORE, alcaldes, concejales, gobernadores, municipios, instituciones y organizaciones locales, funcionarios regionales, dirigentes locales, comunidad rural y zonas aisladas.

Consultados respecto a una posible limitación en la reelección de los CORE, un 81% piensa que sí se deben limitar sus reelecciones y solo un 19% piensa que no se debieran limitar. Ahora bien, no existe claridad respecto a cuántos periodos se debiera limitar: un 46% piensa que debieran ser dos reelecciones y un 35% cree que debiera ser solo una.

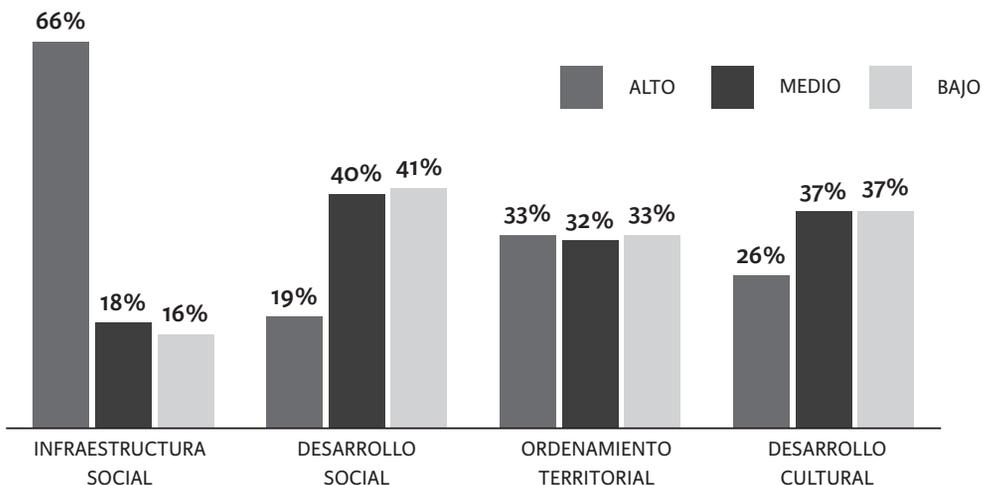
3.3 Relación CORE y municipios

El número promedio de comunas que cada consejero encuestado representa es de 7. Sin embargo, se debe tener en cuenta que la desviación es bastante alta, el número mínimo de comunas es 1 y el máximo es 52. Esto se explica porque algunos CORE contestaron esta pregunta haciendo referencia a la cantidad de comunas que componen la circunscripción electoral provincial por la cual fueron electos, mientras otros contestan con el número total de comunas que componen la región de la cual son consejeros. Planteamos que esto tiene relación, hasta cierto punto, con las distintas escalas de identificación que manejan los CORE con el territorio: mientras algunos consideran su espacio de preocupación e identificación la región como totalidad, otros asocian su representatividad a un cierto número de comunas respecto a las cuales tienen un compromiso. Esto presenta dificultades evidentes para un cargo político, como es el de CORE, que está, por así decirlo, *tensionado* entre las escalas de lo regional y lo comunal.

Así, mientras parte importante de su función es hacer efectiva la participación de la comunidad regional en su totalidad y, por lo mismo, son encargados de hacer realidad una perspectiva regional de los problemas y sus soluciones, muchos de ellos no dejan de identificarse con una fracción de la región, algunas comunas. Piergentili y Jofré (2013), en esta misma línea, planteaban respecto a la inminente elección directa de los CORE que “la fragmentación territorial que puede traer como consecuencia las pugnas entre provincias, a partir de la obligación de representación de los CORES, no promueve en lo absoluto el fortalecimiento de la identidad política de las regiones” (p. 14).

Los CORE fueron consultados respecto a cuánto impacto creen que tiene su trabajo en diferentes dimensiones de desarrollo de los municipios de la región en la que ejercen.

Gráfico 11:
impacto de los CORE en las funciones municipales



Fuente: elaboración propia

El 66% de los CORE encuestados cree que el impacto de su trabajo en el desarrollo de infraestructura social que realizan los municipios es alto. Generalmente esto se considera como el apoyo y patrocinio a la realización de proyectos educativos, de salud, vivienda y turismo. Por otra parte, el 41% de los CORE encuestados cree que el impacto de su trabajo en la función de desarrollo social que realizan los municipios es bajo. La opinión respecto al impacto del trabajo de los CORE en la función de ordenamiento territorial que realizan los municipios está muy dividida: un tercio cree que el impacto es alto, otro tercio que el impacto es medio y un último tercio piensa que el impacto es bajo. En tanto, el 37% de los CORE encuestados cree que el impacto de su trabajo en la función de desarrollo cultural que realizan los municipios es bajo.

En síntesis, se observa que no existe una tendencia clara entre los CORE respecto al impacto de su trabajo en las funciones municipales. Sin embargo, destaca que en el ámbito de infraestructura social la mayoría de los encuestados cree que el impacto es alto. Por otra parte, en el ámbito de desarrollo social un bajo porcentaje cree que el aporte es alto.

Ahora bien, consultados respecto a una de las propuestas de la Comisión Engel en la Agenda para la Transparencia y Probidad en los Negocios y en la Política en que se propone que los CORE no podrán ser contratados por municipios pertenecientes a la región donde fueron electos, la mayoría de los CORE, el 67%, sí está de acuerdo con la medida propuesta por la Agenda.

Los principales argumentos señalados por el 67% que está de acuerdo con la medida de la Agenda son:

- Cargos no compatibles porque se producen influencias y conflictos de intereses.

- Le quitaría independencia al CORE ya que trabajaría bajo la contradicción de responder a la comuna por un lado y responder a la región por otro.

- Los CORE deben asignar recursos a los municipios y se perdería objetividad.

- Debe existir libertad para poder fiscalizar bien.

- El trabajo de los CORE es netamente regional y deben velar por todas las comunas de la región.

- Los CORE debieran dedicarse de manera exclusiva a su trabajo o por lo menos preferencial, con remuneración acorde al cargo.

- Fortalece la confianza de la ciudadanía hacia los consejeros.

- Mayor transparencia en el trabajo.

Por otra parte, los argumentos del 32% de los consejeros que no están de acuerdo con la medida señalada en la Agenda para la Transparencia y Probidad en los Negocios y en la Política son los siguientes:

- No se le puede exigir dedicación exclusiva a los consejeros ya que no tienen la remuneración acorde a ello.

- Se coarta la libertad de trabajo.

- Se puede trabajar de manera profesional independiente de la militancia y el cargo.

- Se debieran regular los posibles tráfcos de influencias.

- El trabajo técnico y específico realizado en un municipio no influye en el trabajo realizado en el CORE.

- Los municipios tienen múltiples tareas que no implican recursos por lo que el CORE podría trabajar sin conflicto de intereses.

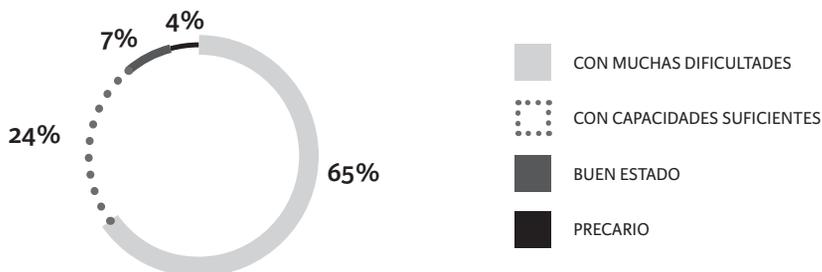
- Los CORE no pueden trabajar en cargos directivos en los municipios, pero en cualquier otra área no existe incompatibilidad.
- Los CORE pueden inhabilitarse para las decisiones específicas en que su municipio esté involucrado o cuando corresponda.
- Son labores afines y complementarias.
- Es difícil para los CORE encontrar trabajos complementarios y los municipios son una fuente de empleo complementaria.
- Limita la participación ciudadana.

3.4 Situación municipal

El 69% de los encuestados cree que la situación actual de las municipalidades de las comunas que ellos representan es precaria y con muchas dificultades. Solo un 7% considera que las municipalidades están en un buen estado de desarrollo. Lo que acentúa la visión crítica que poseen estos actores políticos.

Gráfico N° 12:

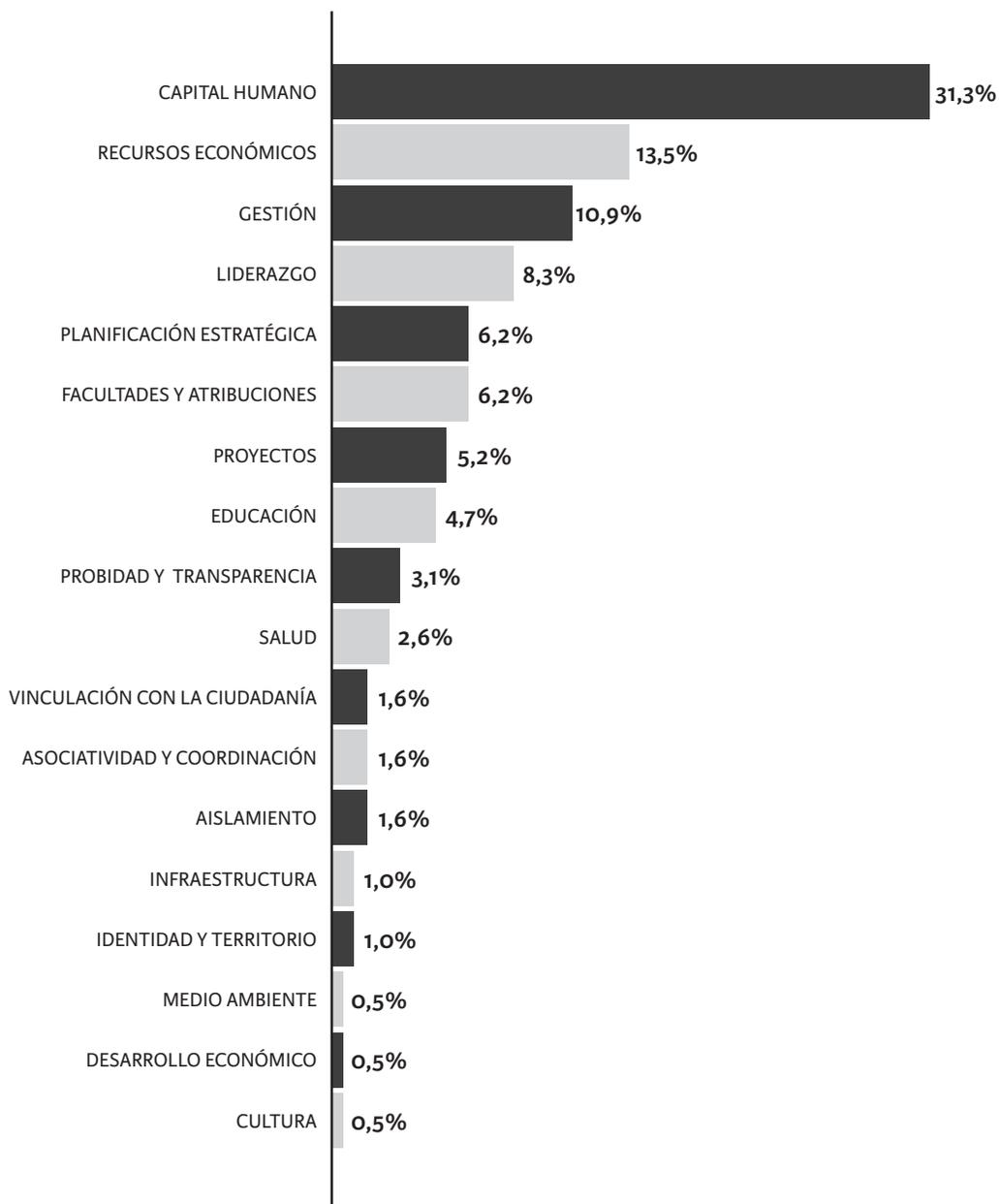
Evaluación estado actual de las municipalidades



Fuente: elaboración propia

Se les preguntó a los CORE acerca de cuáles creen ellos que son las principales dificultades que enfrentan las municipalidades de su región, teniendo la posibilidad de nombrar tres opciones

Gráfico N° 13:
Principales debilidades de los municipios



Fuente: elaboración propia

de forma abierta. Las respuestas se categorizaron en 18 dimensiones y se pudo observar que los temas relacionados con capital humano son la principal debilidad de los municipios, en opinión de los consejeros.

El 31% de las ideas mencionadas por los CORE en relación con las debilidades de los municipios tienen que ver con aspectos de *capital humano*. Esta categoría está en relación con la idea de que en las municipalidades existe un déficit de recursos humanos; se considera una debilidad el tener pocos profesionales, con escasa capacitación y calificación. Se percibe también una debilidad en los equipos técnicos de los municipios y una falta de profesionales en todas las áreas. Por otra parte, se considera que la planta municipal es antigua, insuficiente y muy rígida.

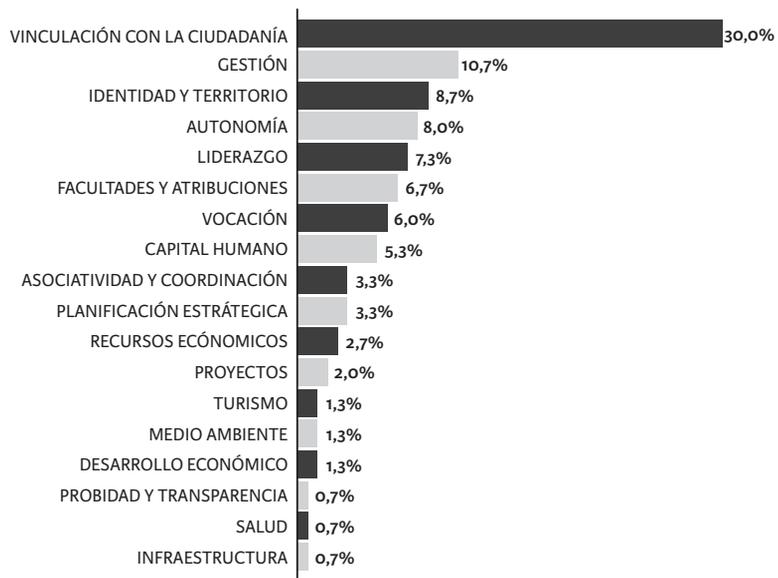
Por otra parte, el 13,5% de las menciones tienen que ver con una debilidad en cuanto a los *recursos*

económicos. Esto se relaciona con el déficit presupuestario que enfrentan las municipalidades en su accionar, muchas exigencias y responsabilidades, pero escasos recursos económicos para atenderlas. En tercer lugar, el 10,9% de las menciones habla de temas de *gestión*. Esta dimensión se refiere a la debilidad de los municipios en su gestión y administración: poca eficiencia, escaso control interno, falta de coordinación interna, falta de orden administrativo, mucha burocracia, falta de comunicación, entre otros.

En cuarto lugar, el 8,3% de las menciones estuvieron relacionadas con temas de *liderazgo*, lo que dice relación con la idea de que faltan capacidades técnicas, de gestión y estratégicas en los alcaldes y concejales. Por otra parte, se observa como debilidad el hecho de que exista una falta de acuerdo y trabajo conjunto entre los alcaldes y sus concejos. También se menciona como debilidad la poca sintonía entre el alcalde y sus equipos técnicos.

Gráfico N° 14:

Principales fortalezas de los municipios



Fuente: elaboración propia

Del mismo modo, los CORE entrevistados indicaron cuáles creen ellos que son las principales fortalezas de las municipalidades de su región, teniendo la posibilidad de nombrar tres opciones de forma abierta y generando 18 categorías.

Como se observa, predominan la *vinculación con la ciudadanía* (30%), luego la *gestión* (10,7%), la *identidad y el territorio* (8,7%) y la *autonomía* (8%). Estas son las principales cuatro categorías mencionadas.

Se puede desprender de aquello que un elemento indiscutible de la función municipal es la relación con las personas, la relación directa con el ciudadano en sus problemas y dificultades, como también en temas de apoyo a su bienestar y desarrollo. Eso es coherente también con las menciones por identidad y territorio, pues apunta al tejido social y a la labor comunitaria que realizan los municipios chilenos, algo bien valorado por los CORE.

Así, la categoría de *vinculación con la ciudadanía* (30%) hace referencia principalmente a la idea de que la fortaleza de los municipios tiene que ver con la cercanía que estos tienen con la gente, con los vecinos, y la consecuente posibilidad de vincularse directamente con las necesidades más concretas del territorio. Esta cercanía sería uno de los principales aportes al trabajo que realizan las municipalidades en pos de mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

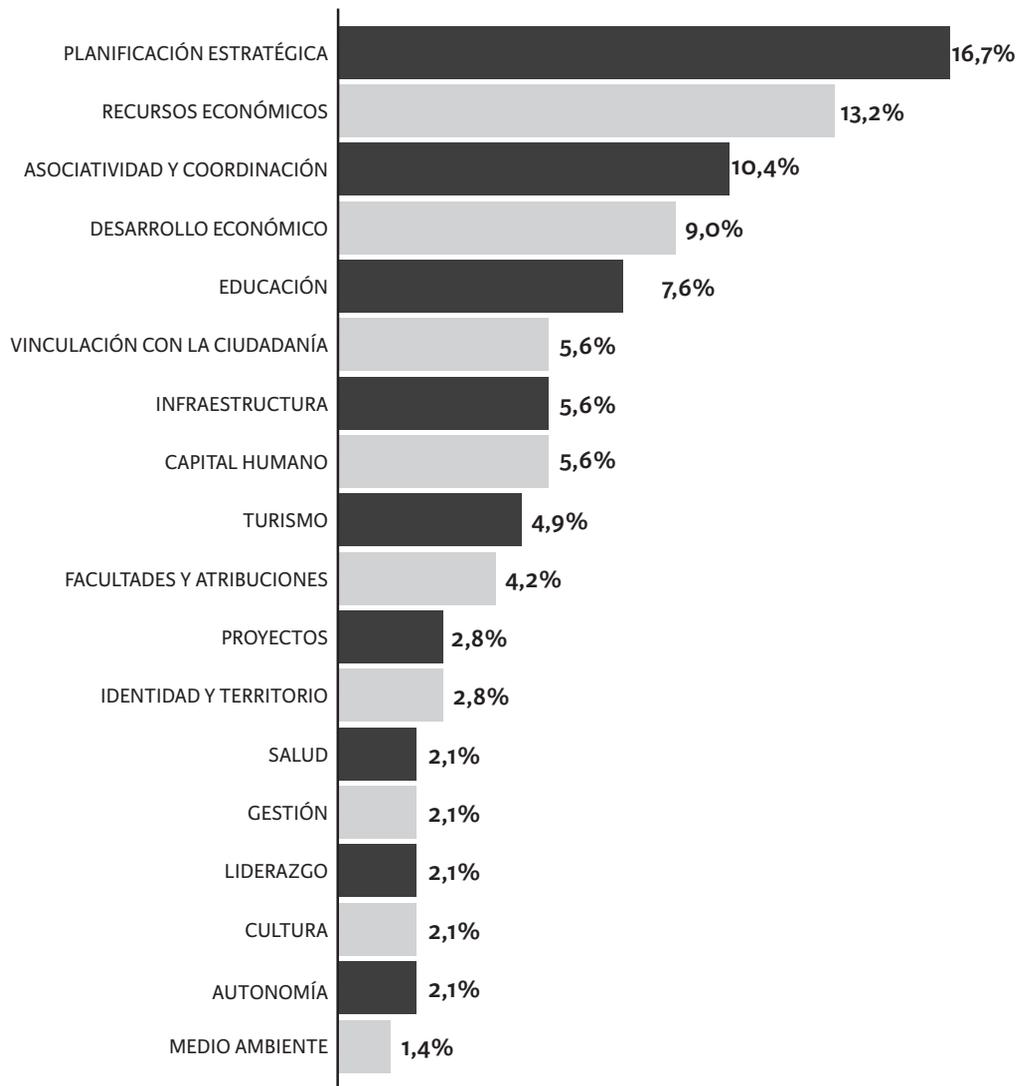
La dimensión de *gestión* (10,7%) dice relación con la fortaleza que presentan los municipios en su capacidad de coordinación, intervención, priorización y articulación tanto interna como en su trabajo en la comuna. Curiosamente, la gestión es un aspecto señalado como una de las principales debilidades y, al mismo tiempo, como una fortaleza de los municipios.

La categoría de *identidad y territorio* (8,7%) tiene que ver con la fortaleza de los municipios en cuanto al conocimiento del territorio y sus particularidades. También con la idea de que aportan al fortalecimiento de la identidad local.

La dimensión de *autonomía* (8%), por su parte, se refiere a la capacidad de los municipios para actuar con autonomía en la priorización de proyectos, en la decisión de su presupuesto y en la definición de su plan de desarrollo.

Igualmente se manifestaron los CORE respecto de las oportunidades de mejora que tienen las municipalidades de su región. Sus respuestas también fueron categorizadas en 18 clases.

Gráfico N° 15:
Principales oportunidades de los municipios



Fuente: elaboración propia

Como se observa en el gráfico anterior, son coincidentes las debilidades sugeridas por estos actores, con las oportunidades de mejora institucional. La *planificación estratégica* (16,7%) es un elemento central para mejorar y también lo es el hecho de atraer más *recursos económicos* (13,2%).

Así, la categoría de *planificación estratégica* (16,7%) se considera como una oportunidad para los municipios ya que tienen la posibilidad de diseñar los planes de desarrollo y los planes reguladores y actualizarlos según la realidad local. Tener un ordenamiento territorial efectivo y eficiente es considerado una gran oportunidad para ellos.

La dimensión de *recursos económicos* (13,2%) dice relación con la idea de que una oportunidad para el mejoramiento de los municipios es que deben existir mayores y mejores presupuestos para ellos.

También indican que es una oportunidad la *asociatividad y coordinación* (10,4%), algo muy valorado por los CORE y que se concretiza con las políticas actuales que justamente promueven la relación horizontal de estas entidades. Las municipalidades pueden y debieran vincularse con el sector privado,

con los gobiernos regionales, con otros organismos públicos y con la sociedad civil para mejorar y ampliar su trabajo en las comunas.

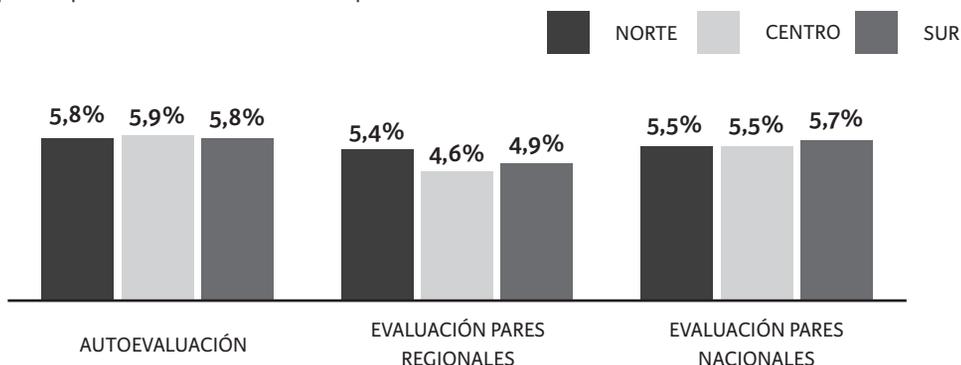
En cuarto lugar de importancia está el *desarrollo económico* (9%) como una vía para mejorar la actual situación de las municipalidades.

3.5 Desempeño consejeros regionales

Finalmente, en este último punto de la consulta nacional se les pidió una autoevaluación a los propios consejeros. En general, los CORE son generosos con sí mismos y con los pares a nivel nacional, pero son muy críticos respecto de sus pares regionales. Cabría suponer en esta diferencia aspectos de competencia política, naturales a su función pública.

En una escala de 1 a 7, los CORE encuestados se autoevalúan con una nota de 5,8. Por otra parte, evalúan a sus pares regionales con una nota de 4,9 y a sus pares nacionales con una nota de 5,6.

Gráfico N° 16:
Principales oportunidades de los municipios



Fuente: elaboración propia

Se observa que los consejeros de la zona norte evalúan de mejor manera a sus pares regionales en comparación con los de la zona centro y sur que los evalúan con una nota más baja.

4. CONCLUSIONES

A modo de conclusión resulta interesante notar que la mayoría de los CORE encuestados (59%) piensa que la elección popular no ha cambiado nada o solo un poco la función que realizan. Si bien se ha avanzado en la legitimidad de estos frente a la ciudadanía, las funciones y atribuciones siguen siendo las mismas.

Por otra parte, casi la totalidad de los CORE (97%) cree que los avances en temas de descentralización en el país han sido nulos o insuficientes. Sin embargo, se observa con optimismo el futuro, esto ya que el 66% cree que Chile al 2030 será, o probablemente será, un país descentralizado. A su vez, existe un claro consenso respecto de que la descentralización sí favorece la democratización y sí ayuda a disminuir las desigualdades territoriales. Además, la gran mayoría piensa que los ciudadanos quieren y desean mayor descentralización en el país.

Los CORE han señalado que el mayor impacto de su labor en los municipios tiene que ver con el desarrollo de infraestructura social. Respecto a la situación actual de las municipalidades, el 69% cree que estas enfrentan una precaria situación o, al menos, enfrentan muchas dificultades. La principal debilidad de los municipios, a juicio de los consejeros regionales, tiene que ver con el capital humano, la principal fortaleza dice relación con la vinculación con la ciudadanía y la principal oportunidad está vinculada a la planificación estratégica.

Resulta interesante notar que la gestión de los municipios y su liderazgo son considerados, al mismo tiempo, tanto una debilidad como una fortaleza. Por otra parte, los recursos económicos son vistos como una debilidad a la vez que como una oportunidad. Los CORE tienden a evaluar de peor manera a sus pares regionales en comparación con la evaluación que realizan de sus pares a nivel nacional y de ellos mismos.

A partir de los resultados obtenidos en la encuesta, la revisión de la literatura existente y la observación de ciertos acontecimientos políticos actuales, aventuramos una línea de interpretación respecto a la actual situación de los CORE: son representantes y actores políticos de nivel regional, pero no han abandonado la perspectiva comunal como orientadora de su labor, es decir, se encuentran atrapados en una tensión entre la escala regional y comunal.

Esto resulta especialmente complejo si atendemos a las observaciones que hacen Espinoza y Rabi-Blondel respecto a la visión que tiene el gobierno central de los espacios regionales y locales. En su trabajo estos autores insisten en que la tesis dominante en el gobierno central se formula de la siguiente manera:

Las regiones generan carteras de inversiones sub óptimas, las cuales responden más a los intentos de los líderes políticos locales por reproducir su posición de poder, que a las necesidades del desarrollo regional. Ellos se muestran en proyectos pequeños, desconectados entre sí y muchas veces irrelevantes desde el punto de vista del desarrollo (2013, p. 5).

La carencia de carteras de inversión amplias y variadas que posibiliten la ejecución total del presupuesto constituye uno de los problemas claves según esta visión dominante. Los autores

plantean también que de acuerdo a esta perspectiva de nivel central,

[t]odas las regiones carecen de un mecanismo adecuado para la detección de las necesidades de inversión. Si bien la mayor parte de las demandas proviene de las comunas, sus proyectos carecen de una visión de desarrollo y responden a necesidades puntuales. Por otra parte, los proyectos locales carecen de una articulación con una política de desarrollo regional. En las regiones predomina un concepto de desarrollo anclado en la materialidad de las obras públicas (2013, p. 5).

Esta visión central, que siembra un manto de suspicacia respecto a las capacidades y decisiones de nivel subnacional, se conjuga negativamente con la focalización de los CORE en la ya mencionada actividad de aprobar o rechazar proyectos referentes a la escala comunal. Se potencia así una visión, bastante difundida, que delimita el accionar de los CORE a una especie de coyuntura del *proyecto a proyecto* y que invisibiliza parte importante de su trabajo como actores políticos por excelencia de la escala regional.

Subsiste la interrogante: ¿han logrado los CORE, en sus más de 20 años de existencia, crear un espacio político regional propiamente tal—lo que implica un nivel de reflexión y de planeación a una escala distinta— o su accionar aún refleja una política de escala comunal cubierta bajo el manto de una región que solo existe como nombre? Mientras planteamos esta pregunta la Asociación Nacional de Consejeros Regionales (Ancore) ha acordado realizar un paro a nivel nacional con el fin de protestar y dar a conocer su inconformidad respecto a las propuestas del Ejecutivo sobre la futura situación de los CORE y sus atribuciones. Esta insólita y polémica situación, dado que los actuales consejeros

han sido popularmente electos, muestra una vez más la compleja situación que atraviesa hoy en día este estamento político y sus actuales debates por redefinir su posición territorial y de poder en el marco de la política nacional.

5. BIBLIOGRAFÍA

BABBIE, E. (1996). *Manual para la práctica de la investigación Social*. Bilbao: Desclée De Brouwer.

ESPINOZA, V. Y RABI-BLONDEL, V. (2013). La gobernanza del desarrollo regional: analizando la toma de decisiones para la inversión pública regional en Chile. Ponencia presentada en el *XXIX Congreso ALAS*, Santiago de Chile. Recuperado de: http://actacientifica.servicioit.cl/biblioteca/gt/GT13/GT13_Espinoza_RabiBlondel.pdf

GONZÁLEZ-BUSTAMANTE, B. (2014). Elección directa de consejeros regionales 2013. Rendimiento del capital político, familiar y económico en una nueva arena electoral en Chile. *Política. Revista de Ciencia Política*, 52(2), pp. 49-91. doi:10.5354/0719-5338.2014.36137

LEY N° 19175 (2005). Fija el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la Ley N° 19175, Orgánica Constitucional Sobre Gobierno y Administración Regional. Publicada en el *Diario Oficial* el 8 de noviembre de 2005. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Ministerio del Interior. Recuperado de: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=243771>

LIRA, L. Y MARINOVIC, F. (1999). *Estructuras participativas y descentralización: el caso de los consejeros regionales en Chile*. Dirección de Políticas y Planificación Regionales. Ilpes, Cepal. Recuperado de: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3222/S9900024_es.pdf?sequence=1

MORALES, M. Y NAVIA, P. (2008). La falacia del principio “una persona, un voto” en la elección de los consejeros regionales en Chile. *Revista UNIVERSUM*, 1(23), pp. 164-197. Talca, Chile: Universidad de Talca.

PIERGENTILI, N. Y JOFRÉ, R. (2013). La elección directa de los consejeros regionales: un avance a medias. *Colección IDEAS*, año 14, n° 147. Recuperado de: http://www.chile21.cl/wp-content/uploads/2014/02/COLECCION_IDEAS_147_OCTUBRE_2013.pdf

**LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER
UN NUEVO MARCO CONCEPTUAL EN
NACIONES UNIDAS PARA EL SIGLO XXI:
SUS ELEMENTOS CONTRADICTORIOS.**

*RESPONSIBILITY TO PROTECT A NEW FRAMEWORK IN THE
UNITED NATIONS FOR THE XXI CENTURY:
CONTRADICTIONARY ELEMENTS.*

autora
Aranay Rodríguez Dihigo¹

RESUMEN

El siguiente artículo realiza un estudio acerca del nuevo marco conceptual *responsabilidad de proteger*, sus fundamentos, los elementos que contiene y su progresiva adopción en las Naciones Unidas desde el 2001 hasta la actualidad. Se argumentan en él algunas de las cuestiones referentes a la posición de las Naciones Unidas con respecto a: crisis humanitarias, intervención humanitaria, derechos humanos y seguridad humana; analizados estos como presupuestos para la conceptualización de la responsabilidad de proteger. Se explican elementos que resultan contradictorios dentro de la construcción teórica de este concepto en relación con algunos de los principios del derecho internacional público.

PALABRAS CLAVE: Responsabilidad de proteger, derechos humanos, seguridad humana, intervención humanitaria.

ABSTRACT

The present article studies the new framework of the responsibility to protect, its foundations, elements and progressive adoption in the United Nations since 2001 to the present. It examines some issues regarding the United Nations stance on matters of humanitarian crises, humanitarian intervention, human rights and human security, which are analysed as premises for the conceptualisation of the responsibility to protect. It also discusses contradictory elements of the theoretical construction of this concept with respect to some principles of public international law.

KEYWORDS: Responsibility to protect, human rights, human security, humanitarian intervention.

1.- Licenciada en Derecho. Graduada de la Universidad de Matanzas Camilo Cienfuegos, Cuba. Profesora principal de Derecho Internacional Público de la misma Universidad. Ha impartido docencia en pregrado de las asignaturas Filosofía del Derecho, Teoría del Estado y el Derecho, Derecho Económico, Derecho Internacional Público y Derecho Constitucional Cubano. En posgrado ha participado en diversos cursos, diplomados y cursó la Maestría de Derecho Internacional Público en la Universidad de la Habana. Laboralmente ha estado vinculada a los bufetes colectivos y está habilitada como notario público. Se desempeñó como jefa del departamento de Derecho de la Universidad de Matanzas y como jefa de la Disciplina de Derecho de Empresa y Derecho Internacional. Actualmente tiene el cargo de jefa de la carrera de Derecho en la mencionada casa de estudios. Correo electrónico: aranay.rodriguez@umcc.cu

Artículo recibido el 30 de abril y aceptado el 18 de mayo del 2016.

1. INTRODUCCIÓN

En la última década del siglo XX debido a la existencia de varios conflictos armados no internacionales e internacionales en diversos Estados, la comunidad internacional se encontraba profundamente dividida entre los que abogaban por la “intervención humanitaria” en respuesta a graves violaciones de derechos humanos y los que consideraban dicha doctrina como una violación inexcusable de la soberanía del Estado y de otros principios del derecho internacional. La *responsabilidad de proteger* es un término relativamente nuevo que apareció en las Naciones Unidas (en adelante, ONU) vinculado a las discusiones sobre la intervención humanitaria en Kosovo, y también a las experiencias negativas de Somalia, Ruanda y Bosnia. De esta manera, se trataba de dar una respuesta a la cuestión de hacer frente a emergencias humanitarias graves, en cualquier parte del mundo, con un nuevo concepto para tratar de borrar los fracasos anteriores.

El entonces secretario general de la ONU, Kofi Annan, instó a la comunidad internacional a diseñar un marco de acción, en Estados donde se producían graves violaciones a los derechos humanos. En respuesta a este desafío, la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal (ICISS, por sus siglas en inglés y CIISE en español) impulsada por Canadá se reunió en 2001. El fruto de esta reunión fue la publicación de un informe que establece el concepto de la responsabilidad de proteger, sustituyendo el presunto derecho de

los Estados a intervenir por la responsabilidad de los Estados de proteger a sus ciudadanos contra violaciones cometidas en materia de derechos humanos.

Desde el 2005 la responsabilidad de proteger ha logrado ser introducida en la ONU como el deber de socorrer a poblaciones víctimas de graves violaciones a los derechos humanos. Los Estados presentes en la Cumbre Mundial celebrada en el mencionado año aprobaron de manera unánime el informe final² de la misma. En uno de sus párrafos se refería a la responsabilidad de proteger solo como el deber de los Estados de proteger a sus poblaciones ante la ocurrencia de graves crímenes internacionales. Sin embargo, el término tal como fue propuesto por la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal implica otro aspecto: la posibilidad de intervenir para solucionar la crisis humanitaria en socorro de víctimas o posibles víctimas de violaciones de derechos humanos (esta cuestión no cuenta con la aprobación de todos los Estados)³.

Tras la presentación por el secretario general de la ONU, Ban Ki-moon, del documento titulado *Hacer efectiva la responsabilidad de proteger*, los esfuerzos de la mayor parte de la Comunidad Internacional se han centrado en su implementación.

El estudio de este tema puede considerarse de marcada novedad, actualidad y relevancia social, debido a que el concepto, el alcance de la responsabilidad de proteger, la forma en que la misma

2.- Véase Asamblea General de las Naciones Unidas (2005b). A/RES/60/1, Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, disponible en http://www.un.org/spanish/summit2005/fact_sheet.html

3.- Estados como Cuba, Vietnam, Venezuela, Bolivia y Perú, plantearon sus críticas en este sentido. Véase sus posiciones oficiales durante la Cumbre Mundial del 2005, disponibles en: <http://www.un.org/spanish/summit2005/statements.html>

puede erosionar determinados principios básicos del derecho internacional público (en adelante DIP) y las cuestiones contradictorias que presenta el nuevo concepto han sido poco abordados en la literatura consultada sobre el tema.

En la arena internacional e incluso en la región sudamericana existen algunos autores⁴ que han tratado el tema, sobre todo mediante la publicación de artículos que se centran fundamentalmente en los elementos o requisitos del novedoso y polémico concepto. Otros autores sobre todo europeos⁵ han tratado la implicación que tiene para los Estados la adopción de este término, pero desde una posición conservadora y totalmente burguesa. En América del Sur se destacan publicaciones de autores peruanos y argentinos⁶ que desde una posición descriptiva han tratado el tema en general.

El tema de la responsabilidad de proteger en Cuba se ha abordado progresivamente en foros y eventos internacionales, aunque todavía no existe una amplia bibliografía en formato papel sobre el mismo. Sin embargo, en varias publicaciones, tesis

e investigaciones⁷, se ha tratado la posición de Cuba al respecto. Ciertamente la responsabilidad de proteger en su primera arista resulta totalmente válida, todos los Estados tienen el deber de proteger a sus ciudadanos contra graves violaciones de los derechos humanos o contra la realización de graves crímenes de lesa humanidad, genocidio o crímenes de guerra. Lo que resulta cuestionable es entonces la segunda arista del concepto, porque puede menoscabar el principio de no intervención y el de prohibición de uso de la fuerza. Sin contar que también se prevé la actuación del cuestionado Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, único órgano según la Carta de la ONU facultado para hacer uso de la fuerza.

Las experiencias que tiene la humanidad con las anteriores intervenciones humanitarias no han demostrado su efectividad. El uso de la fuerza para lograr la paz y la seguridad internacional solo ha engendrado más sufrimiento para las poblaciones que se han encontrado en esas circunstancias.

4.- Véase más en García, Rafael (2006). “La responsabilidad de proteger”: un nuevo papel para Naciones Unidas en la gestión de la seguridad internacional. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*. Disponible en: <http://www.dialnet.unirioja.es>. Consultado el 20 de mayo de 2015. Véase también Ananos Meza, Cecilia (2010). “La ‘responsabilidad de proteger’ en Naciones Unidas y la doctrina de la ‘responsabilidad de proteger’”. *Anu. Mex. Der. Inter* [online], vol. 10 pp.199-244. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S187046542010000100006&lng=es&nrm=iso>. ISSN 1870-4654. Consultado el 23 de mayo de 2016.

5.- Véase Cano, M^a Ángeles. (2007). *Sanciones selectivas y desarrollo progresivo de la Carta de las Naciones Unidas*. Madrid: Instituto Universitario de Estudios Europeos.

6.- Véase, entre otros: Revilla Montoya, P. C. (2007). “Hacia la responsabilidad de proteger. Bases jurídicas para una respuesta colectiva ante crisis humanitarias”. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol.VII, 2007, pp. 643-673. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S187046542010000100006&lng=es&nrm=iso>. ISSN 1870-4654. Consultado el 23 de mayo de 2016. Véase también Arredondo, R. (2010). “La responsabilidad de proteger: de la noción a la acción”. *Revista Pensamiento Propio*, n.º 29, p.188. Disponible en: www.cries.org/wp.../05/La-R2P-de-la-nocion-a-la-accion_Arredondo.pdf. Consultado el 23 de mayo de 2014.

7.- Véase más en Pino, Celeste (2013). *La Responsabilidad de proteger en el derecho internacional contemporáneo*. V Escuela de verano de DIP, 23-25 de junio.

Por lo tanto, lo que se persigue como objetivo general en este trabajo es analizar críticamente el nuevo marco conceptual de la responsabilidad de proteger, su adopción en la ONU y los elementos que dentro del mismo resultan contradictorios, en relación con determinados principios del DIP.

Para el logro del propósito mencionado, el trabajo investigativo se estructura en tres epígrafes:

Epígrafe I: “La ONU, contradicciones y temas pendientes de la intervención humanitaria: antecedentes para la adopción del concepto de responsabilidad de proteger”. Tiene como objetivo analizar las concepciones sobre la intervención humanitaria y los temas que en este concepto nunca lograron la aceptación entre los Estados. Se explican determinados ejemplos de crisis o situaciones humanitarias, que sirvieron de base a la adopción de la responsabilidad de proteger por la comunidad internacional.

Epígrafe II: “La protección de los derechos humanos y la seguridad humana: premisas fundamentales para la conceptualización de la responsabilidad de proteger”. Tiene como objetivo explicar la protección de los derechos humanos y la seguridad humana, como presupuestos para la conceptualización de la doctrina de la responsabilidad de proteger.

Epígrafe III: “La conceptualización de la responsabilidad de proteger en la ONU, sus elementos contradictorios y los principios del DIP”. Tiene como objetivo fundamentar el nuevo marco conceptual de la responsabilidad de proteger y su progresiva adopción en la ONU. También se pretende explicar las contradicciones teóricas que poseen los elementos del concepto en relación con determinados principios del DIP.

Para el logro de los objetivos propuestos se utilizó una metodología investigativa que combinó los métodos empíricos con los teóricos. Entre los métodos teóricos (Villabella, 2009, p. 45) se utilizó el método de análisis y síntesis, a partir de la necesidad de procesar e interpretar diversas teorías respecto a la responsabilidad de proteger y a la violación de los principios del DIP. También se usó el método inductivo que facilitó la observación de situaciones o hechos particulares que se han manifestado en el mundo, referentes a casos en los que la comunidad internacional actuó utilizando los presupuestos de la responsabilidad de proteger, analizando las consecuencias de los mismos en el marco del estudio que realizamos. El método histórico-lógico permitió evaluar la evolución del concepto de intervención humanitaria hasta llegar a la responsabilidad de proteger y también propició el análisis de los acontecimientos históricos y hechos que han influido en la adopción del concepto de responsabilidad de proteger. El análisis exegético se utilizó para valorar las normas jurídicas internacionales existentes referentes a la regulación de los principios del DIP y también se valoraron y analizaron las recientes resoluciones de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad referentes a la responsabilidad de proteger.

Se utilizaron dos de las técnicas que proporciona el método empírico, dentro de ellas la técnica de revisión de documentos permitió seleccionar, acumular y realizar un análisis preliminar del contenido de la información documental existente en la materia estudiada. Se empleó además la observación del seguimiento que tuvo el tema de la responsabilidad de proteger en Naciones Unidas y las discusiones y debates que se desarrollaron en los diferentes foros internacionales.

El presente trabajo aporta, con respecto a otras publicaciones que existen en la materia, un aná-

lisis de las consecuencias que, para el DIP y sus principios, puede traer la adopción de la responsabilidad de proteger como norma internacional en el siglo XXI, explicando los elementos de este novedoso concepto, cómo se llegó a su adopción y las cuestiones que dentro del mismo resultan contradictorias. Al final de este trabajo se demuestran las contradicciones que presenta la construcción teórica del concepto de responsabilidad de proteger que han determinado que la mayoría de los Estados tengan reservas en cuanto a su adopción definitiva en la ONU como norma, principio o institución. También se desea que este artículo sirva para valorar la posición cubana respecto a este polémico tema, posición muchas veces criticada en la arena internacional.

2. DESARROLLO

2.1. La ONU, contradicciones y temas pendientes de la intervención humanitaria: antecedentes para la adopción del concepto de responsabilidad de proteger

En el año 1945, una vez terminada la Segunda Guerra Mundial, se crea la Organización de Naciones Unidas con los objetivos de mantener la paz y la seguridad internacional, fomentar relaciones de amistad entre las naciones, fortalecer la cooperación internacional y servir de centro que armonizara los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos objetivos comunes⁸.

El mundo después de la guerra quedó dividido en dos grandes campos político-económicos: de un lado los países del bloque capitalista liderados por Estados Unidos de América y del otro los Estados que abrazaban la ideología socialista con la Unión Soviética al frente. Esto significó un gran reto para la recién nacida ONU, por cuanto debía tratar de homogenizar intereses de ambas partes para el logro de sus fines. La cuestión del mantenimiento de la paz al interior de algunos Estados se comenzó a dificultar, debido a la existencia de varios conflictos internos que provocaban la violación constante de los derechos humanos. La manipulación de estos temas a fin de intervenir en los Estados se aceleró con el inicio de la llamada Guerra Fría⁹, provocando el menoscabo de la paz y seguridad internacionales. De esta manera se produjeron en este período varias intervenciones humanitarias. Exponemos a continuación algunas de ellas (Roberts, 2011, pp. 31-70):

- 1964. Se produce por parte de los Estados Unidos de América una intervención humanitaria en el Congo en aras de eliminar la rebelión katanguesa que había culminado en 1964 con la proclamación de República del Congo.
- 1971. La India envió sus fuerzas armadas a Pakistán Oriental (Bangladesh) invocando protección a las víctimas de la represión ocasionada por el ejército pakistaní hacia los bengalíes.
- 1978. Las tropas vietnamitas intervienen en Camboya con la intención de eliminar el régimen de los jemes rojos que habían provocado grandes matanzas.

8.- Véase la Carta de las Naciones Unidas, específicamente su artículo 1º.

9.- Se denomina Guerra Fría al enfrentamiento político, ideológico, económico, social, tecnológico, militar, informativo e incluso deportivo que tuvo lugar durante el siglo XX, desde 1945 hasta el fin de la URSS, entre los bloques occidental-capitalista liderado por Estados Unidos y oriental-comunista liderado por la Unión Soviética. Las razones de este enfrentamiento fueron esencialmente ideológicas y políticas.

Fue precisamente en la década de los setenta, específicamente en 1971, cuando se impulsa el concepto de *injerencia humanitaria* dentro del sistema internacional como consecuencia de la creación de la organización no gubernamental (ONG) Médicos sin Fronteras¹⁰ en Francia. Para el año 1979, en otro intento por lograr una conceptualización de esta doctrina se define por el filósofo Jean Francois Revel, el *derecho a interferir*¹¹, y hacia finales de los años ochenta la *intervención humanitaria* es definida teóricamente por el profesor Mario Bettati(1994) como

la intervención en un Estado soberano por uno o varios estados u organizaciones internacionales, mediante la fuerza armada y sin su consentimiento, con el objetivo de proporcionar a la población civil protección ante la violación masiva y sistemática de sus Derechos Humanos o bien ante situaciones de emergencia derivadas de una guerra civil, de hambruna o de genocidios, entre otras causas. La injerencia humanitaria no puede anexar ni afectar la integridad territorial del Estado sino meramente aliviar la situación de la población civil (p. 95).

Esta definición nos parece la más acertada para analizar esta doctrina en este trabajo. La definición conceptual de esta doctrina simbolizaba un desafío para los principios de la soberanía nacional, no intervención y prohibición de uso de la fuerza, consagrados en la Carta de la ONU, pues varios elementos de la intervención humanitaria entran

en contradicción con los mencionados principios. En diciembre de 1991 desaparece la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y se destruye el proceso socialista en los países de Europa oriental. Esto unido al fin de la denominada Guerra Fría produjo el rediseño de las relaciones internacionales. Además, ocurre un cambio de correlación de fuerzas en el sistema internacional debido al inicio de un período de unilateralismo político, donde pasó a un primer plano la contradicción Norte-Sur. Comenzaron a surgir una serie de conflictos armados no internacionales, cuyas causas no se encontraban en la clásica contradicción este/oeste, sino que eran consecuencia de las precarias condiciones de vida y las contradicciones en las políticas internas desarrolladas fundamentalmente en países en vías de desarrollo.

La década de 1990 fue marcada por numerosos casos de violaciones flagrantes y masivas de los derechos humanos que han sido denominadas crisis humanitarias. Casos de genocidios, limpiezas étnicas, crímenes de guerra y de lesa humanidad desencadenaron, entre otras situaciones, hambrunas y propagación de enfermedades que provocaron la muerte de miles de personas. Países como: Somalia, Bosnia y Herzegovina (exactamente la región de Srebrenica), Ruanda y Kosovo en Yugoslavia fueron víctimas de las referidas crisis, lo cual queda demostrado a partir de los siguientes datos:

- En Ruanda murieron casi 1.000.000 personas, de las cuales casi 250.000 eran mujeres que fueron violadas, todo esto bastó para calificarlo como

10.- Organización no gubernamental de carácter internacional fundada el 21 de diciembre de 1971 por un grupo de médicos franceses, partícipes de la guerra de Biafra, cuyo propósito radica en auxiliar en cualquier área geográfica a las víctimas de conflictos bélicos, catástrofes naturales o hambrunas. En el año 1999 se le concedió el premio Nobel de la Paz.

11.- Para este filósofo constituía bellum del anuncio del jus lo que significaba el reconocimiento a violar la soberanía nacional de un Estado ante el mandato de una autoridad supranacional.

uno de los genocidios más horribles de la historia (Alvarado, 2005). La ONU no actuó con la rapidez que se esperaba y esto provocó que se acrecentaran aun más las violaciones a los derechos humanos.

- En Somalia¹² en 1992 existieron problemas graves y tensiones entre diferentes grupos políticos del país, esto provocó una aguda crisis humanitaria. Se estimó que más de la mitad de la población, cerca de cuatro millones y medio de personas, corrieron entonces un riesgo grave de muerte por hambruna y enfermedades relacionadas con la malnutrición. En este contexto, el Consejo de Seguridad entró a conocer de la situación, a petición del propio Estado afectado. Sin embargo, la atención del Consejo de Seguridad respecto a la misma tuvo un carácter discontinuo y no se eliminó la situación con la premura que se necesitaba, lo que agudizó este conflicto.

- En el caso particular de Bosnia se caracterizó por una masacre ejecutada en la región de Srebrenica, en julio de 1995, durante la guerra. Esta consistió en el asesinato de aproximadamente unos 8.000 musulmanes bosnios y aunque el mandato consistió en la sola eliminación de varones, también perecieron durante el genocidio niños, mujeres y ancianos por motivo de un intento de limpieza étnica (Argibay, C. 2004)

- Otra crisis humanitaria de gran trascendencia fue el conflicto de Kosovo entre los independentistas albaneses y las fuerzas de seguridad serbia y yugoslava en el período comprendido entre 1996 a

1999. Esta guerra provocó la muerte de cientos de personas y cerca de 300.000 desplazados según fuentes albanas. Culminada la guerra diversas fuentes señalaron que perecieron aproximadamente 10.356 personas (Ceolin(2001), Salvy(2001), Verzosa(2001)).

- En febrero del año 2003 se produce la crisis humanitaria en Darfur¹³, conflicto racial entre árabes y negros. Se considera que la cifra de víctimas ascendió a 400.000. El conflicto ha sido descrito como un genocidio hacia los habitantes de raza negra. El 31 de julio de 2007 la ONU decide el envío de 26.000 soldados a Darfur en una decisión calificada por el secretario general de la ONU, Ban Ki-moon, como “histórica” para la organización, pues se trataba de poner fin a las violaciones que allí ocurrían y darle un poco de credibilidad a doctrinas como la responsabilidad de proteger¹⁴.

Los fracasos de la comunidad internacional y organizaciones humanitarias, demostrados en los casos de intervenciones humanitarias anteriores, fueron las razones para que comenzara a retomarse la idea de reconocer de forma más enérgica la necesidad de intervenciones no solo para aliviar, sino también para prevenir las violaciones de los derechos humanos, ya que la actuación internacional solo en términos diplomáticos resultaba insuficiente.

Al respecto, un distinguido profesor cubano al que le asistía toda la razón planteó:

12.- Véase más en Cano, M^a Ángeles. (2007). Sanciones selectivas y desarrollo progresivo de la Carta de las Naciones Unidas. Madrid: Instituto Universitario de Estudios Europeos.

13.- Véase más en Cougil, O. (2005). DARFUR: Una crisis humanitaria que muchos califican de genocidio Recuperado de: <http://www.accionculturalcristiana.org/html/revista/r63/63suda.pdf>

14.- Véase más en Lasheras, Borja (2008).

Antes del Nuevo Orden Mundial era deber de los Estados respetar el derecho de no intervenir en otros Estados; pero ahora se está ante el derecho de imponer a otros estados el deber de aceptar la intervención humanitaria. Y para eso está el Consejo de Seguridad, que la convierte en una norma imperativa de Derecho Internacional, en *iuscogens*, lo que ellos llaman ‘imperativo moral’. El deber de no hacer, se convierte en el derecho de hacer (D’Estefano, 2000, p.2).

En este sentido hacia finales del siglo XX comenzó un análisis detallado por parte de la sociedad mundial de los principios establecidos por la Carta de las Naciones Unidas tales como: la libre autodeterminación de los pueblos, el no uso de la fuerza y la no intervención de terceros en los asuntos de la jurisdicción interna de los estados en relación con la intervención humanitaria.

Una de las contradicciones en este sentido, la podemos encontrar en el empleo de la fuerza como única medida para llevar a cabo la injerencia, ya que según el artículo 2.4 de la Carta de la ONU queda prohibido para todos los Estados miembros el uso del mencionado recurso; por lo que fue necesaria la elaboración de un conjunto de medidas preventivas y pacíficas disponibles para aplicarse antes de tomar la decisión de intervención militar, en aras de no provocar más muertes de las ya ocasionadas. Estas medidas se han establecido actualmente dentro del concepto de responsabilidad de proteger.

Otra divergencia implícita en el contenido de la intervención humanitaria radicaba en que violaba el principio de no intervención en los asuntos de la jurisdicción interna de los Estados, enunciado en el artículo 2.7 del texto antes referido, ya que el fin de la doctrina consistía en mediar mayoritariamente en conflictos internos para proteger

a las poblaciones expuestas a violaciones de sus derechos humanos. Esta cuestión era considerada como una intromisión en los asuntos de competencia estatal pues, si bien las cuestiones relativas a los derechos humanos son rectoradas y protegidas a nivel global, muchas situaciones de su tipo siguen siendo analizadas únicamente por los Estados y ciertamente esta doctrina no fue capaz de establecer un consenso sobre qué situaciones iban a catalogarse como “graves violaciones de los derechos humanos”, por lo que era imposible definir si podía o no la comunidad internacional inmiscuirse en su solución de manera tan directa.

En tanto, jurídicamente se requería de procedimientos que dotaran de legitimidad a la intervención humanitaria en aras de evitar una utilización indebida de las normativas internacionales. Estos procedimientos nunca existieron, debido a que no se trataba de una norma de DIP, sino que solo era practicada para salvar vidas humanas en territorios que se produjeran emergencias humanitarias, entendiéndose que la justificación ética de protección hacia las víctimas era suficiente y necesaria. Estos elementos discrepantes, más los resultados insatisfactorios de las acciones armadas con fines humanitarios, conllevaron a que la gran mayoría de los Estados divergieran de su utilización y comenzara a pensarse en una nueva forma de socorrer a poblaciones víctimas de crisis humanitarias que sería posteriormente la denominada responsabilidad de proteger.

2.2. La protección de los derechos humanos y la seguridad humana: premisas fundamentales para la conceptualización de la responsabilidad de proteger

2.2.1. La salvaguarda de los derechos humanos, cuestión medular de la responsabilidad de proteger.

La responsabilidad de proteger tiene como fin salvaguardar la seguridad de las personas para que no sean violados los derechos humanos (Garretón, 2015). Este concepto tiene por finalidad proteger a las personas de crímenes de genocidio, lesa humanidad y crímenes de guerra. Los mismos menoscaban directamente los derechos humanos, por lo que no puede haber seguridad humana, ni desarrollo humano si se cometen.

A partir de la creación de la ONU se comenzó a establecer un sistema de promoción y protección para los derechos de las personas por parte de los Estados. El primer intento de salvaguarda de estos derechos se materializó en la Conferencia de San Francisco el 26 de junio de 1945 con la adopción de la *Carta de las Naciones Unidas*, en la cual se elaboraron algunas disposiciones que enuncian la necesidad y obligación de las Naciones Unidas de promover el respeto hacia los derechos y libertades fundamentales de los seres humanos.

El 2 de mayo de 1948 fue adoptada la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre* y el 10 de diciembre de ese año se producía uno de los avances más notorios de la historia en esta materia;

se adoptó y proclamó por la Asamblea General de las Naciones Unidas la *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Esta declaración constituyó el primer documento destinado únicamente a la protección de los derechos humanos y una prueba histórica de consenso mundial¹⁵ en este sentido. Confirmó además uno de los propósitos cardinales de la ONU que se refería precisamente a promover el respeto de los derechos humanos.

No obstante, este documento carecía de fuerza vinculante y fue esta la motivación principal por la que se concertó el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* y el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, ambos de 16 de diciembre de 1966 por la Resolución 2200 (XXI) de la Asamblea General de la ONU, y además el *Protocolo Facultativo Primero del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* de 23 de marzo de 1976. Con relación a los “Pactos de New York” (como también se les denomina a ambos), entraron en vigor el 23 de marzo de 1976 y cada uno regula los derechos que exclusivamente les conciernen y que fueron reconocidos en la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, pero con la distinción de que a partir de su normativización en los pactos y con su puesta en práctica, se convertían en obligatorios para los Estados. En cuanto al *Protocolo Facultativo Primero del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, en su contenido establece procedimientos para un sistema de denuncias individuales, revisiones y sanciones ante las violaciones de estos derechos. Fue aprobado además con posterioridad el *Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* que establece la proscripción de la pena de muerte.

15.- Debe valorarse que se trataba de Estados que procedían de heterogéneas regiones del mundo por lo que contenían diferentes ideologías, sistemas políticos, desarrollo económico, tradiciones culturales y religiosas y aun así se esforzaron para que en el documento quedaran contempladas todas estas manifestaciones sin discriminación de ninguna clase.

Estos documentos y otros que se han ido adoptando progresivamente, constituyen la *Carta Internacional de Derechos Humanos*. Además, la evolución de esta materia ha provocado que surjan nuevas convenciones y tratados internacionales en aras de codificar más específicamente estos derechos. Entre estos cuerpos normativos se encuentran entre otros (Pino *et al.*, 2006, p. 120):

- *Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio* (9 de diciembre de 1948).
- *Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial* (21 de diciembre de 1965).
- *Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes* (10 de diciembre de 1984).
- Convenciones relacionadas con los derechos de las mujeres (reguladas entre 1952 y 1990).
- *Convención sobre los Derechos del Niño* (20 de noviembre de 1989).
- Disposiciones de la OIT sobre los trabajadores migrantes, su regulación, protección y otros aspectos fundamentales.

Todos estos tratados internacionales han sido ratificados por la mayoría de los Estados miembros de la ONU, lo que representa una invariable intención de continuar ratificando el ineludible respeto y salvaguardia de los derechos humanos. Se plantea en este sentido que

el desarrollo alcanzado en el orden normativo, dogmático y jurisprudencial en materia de protección a los derechos humanos indica una evolución del Derecho Internacional que tiende a limitar la concepción tradicional de soberanía cuando se producen violaciones fragantes y masivas a los derechos humanos y/o al derecho Internacional humanitario (Arredondo, 2010, p. 188).

De acuerdo con esta tesis,

la soberanía pasa de ser una facultad del Estado a ser un instrumento del Estado quien es el responsable primario de la defensa de los derechos de su población, y que en caso de ser violentados justifica la acción de la comunidad internacional que asume la defensa de los derechos vulnerados (Pino, 2013, p.6).

Esta concepción sirve de base al desarrollo posterior de la responsabilidad de proteger, puesto que se trata de un concepto que pone en segundo plano la soberanía de los Estados y prioriza la defensa de los derechos humanos vulnerados en situaciones de crisis humanitarias donde los mismos sean violados. Con el transcurso de los años, el Sistema de las Naciones Unidas auxiliado de los Estados y ONG ha establecido un mecanismo de protección global dirigido a proteger preventivamente a las personas de ataques y agresiones contra sus derechos fundamentales. Sin embargo, aunque los derechos humanos deben ser asegurados, los Estados los garantizan razonablemente según los medios y circunstancias de su sistema económico, político y social. Desde luego, el que los Estados no tengan las mismas capacidades para reconocer de igual manera los referidos derechos no menoscaba el mandato de respeto hacia los mismos, por lo que al menos deberán cumplir con cierto nivel de justicia distributiva que permita asegurar algunos como la protección de la vida, la salud, la integridad y otras libertades fundamentales, por constituir valores fundados en la dignidad humana del hombre. No obstante, a pesar de lo anterior la exigencia de su salvaguardia no es observada en algunas ocasiones por determinados regímenes estatales, provocando violaciones de los derechos humanos. La responsabilidad de proteger tiene como fundamento y presupuesto la defensa y protección de los derechos humanos. Sin embar-

go, a pesar de los propósitos loables que parece tener esta doctrina, todavía no encuentra con aprobación total en la comunidad internacional y es que, como se abordará más adelante, tanto su imprecisa construcción teórica como su puesta en práctica no han resultado efectivas.

2.2.2. Las cuestiones sobre seguridad humana en la comunidad internacional y la responsabilidad de proteger

Previo a la creación de la Organización de las Naciones Unidas, “el concepto dominante de seguridad estaba centrado en el Estado y en los principios de la soberanía estatal, como fue articulado por el Tratado de Westfalia de 1648” (D’Estefano, 2003, p. 45). En la actualidad el término *seguridad humana* se encuentra vinculado de forma directa con las nociones crisis humanitarias y responsabilidad de proteger.

Los temas de seguridad en el pasado giraban en torno a la integridad territorial, la estabilidad política, los arreglos militares y de defensa y las actividades económicas y financieras relacionadas. Según estas ideas tradicionales, “el Estado monopolizaría los derechos y los medios de proteger a los ciudadanos, se establecería y ampliaría el poder del Estado y su seguridad con el fin de entronizar y mantener el orden y la paz” (Fernández, 2005, p.24).

Con la adopción de la *Carta de la ONU* en 1945, se estableció como objetivo fundamental de la nueva organización mantener la paz y la seguridad internacionales y se adoptó el sistema de seguridad colectiva, que implica entre otras cosas que un Estado de inseguridad que involucre a alguno de

los miembros de la organización, podía constituir una amenaza a la seguridad colectiva.

El concepto de seguridad dejó de fundamentarse en las nociones de soberanía, territorialidad y poderío militar que fueron tradicionales. En la *Declaración Universal de Derechos Humanos* de 1948 se proclama que “la libertad, la justicia y la paz del mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”¹⁶, con lo cual se establece claramente la importancia del bienestar del ser humano.

No obstante, la Guerra fría, período que siguió a la Segunda Guerra Mundial, reforzó el concepto de seguridad centrado en el Estado, con el agravante de la amenaza de un ataque nuclear por parte de cualquiera de las potencias contendientes. En América Latina se impuso la doctrina de la seguridad nacional y los países de la región, con algunas excepciones, vivieron las épocas más difíciles de su historia, con sangrientas dictaduras, irrespeto de los derechos humanos y la imposición de sistemas totalitarios.

En los años noventa, las Naciones Unidas van sentando las bases para la conceptualización por primera vez de la seguridad humana. El *Informe de Desarrollo Humano* de 1994 marca un hito en este sentido. En él se señala que

la seguridad humana no significa ya contar con salvaguardias cuidadosamente erigidas contra la amenaza de un holocausto nuclear, una probabilidad que se ha reducido grandemente al terminar la guerra fría. En cambio, significa responder a la amenaza de la pobreza mundial

16.- Véase preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos adoptada el 10 de diciembre de 1948.

que atraviesa las fronteras internacionales en forma de estupefacientes, VIH/SIDA, cambio climático, migración ilegal y terrorismo (PNUD, 1994, p. 4).

El Informe de 1994 definió la seguridad humana a partir de dos aspectos principales:

En primer lugar, significa seguridad contra amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión. Y en segundo lugar, significa protección contra alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana, ya sea en el hogar, en el empleo o en la comunidad (PNUD, 1994, p. 4).

Además, establece como características esenciales, las siguientes:

- La seguridad humana es una preocupación universal. Es pertinente a la gente de todo el mundo, tanto en países ricos como en países pobres. La intensidad de las amenazas puede variar de un lugar a otro, pero estas son reales. Los componentes de la seguridad humana son interdependientes. Cuando la seguridad de la población está amenazada en cualquier parte del mundo, es probable que todos los países se vean afectados. Es más fácil velar por la seguridad humana mediante la prevención temprana que con la intervención posterior. La seguridad humana está centrada en el ser humano.

Posteriormente a la Cumbre del Milenio, realizada en septiembre del 2000 y a iniciativa de Japón, se creó la Comisión sobre Seguridad Humana de la ONU (CHS, por sus siglas en inglés). En el año 2003 la CHS dio a conocer su informe *Human Security Now* (Seguridad Humana Ahora). En este se define seguridad humana de la siguiente manera:

La seguridad humana consiste en proteger la esencia vital de todas las vidas humanas de una forma que realce las libertades humanas y la plena realización del ser humano. Seguridad humana significa proteger las libertades fundamentales: libertades que constituyen la esencia de la vida. Significa proteger al ser humano contra las situaciones y las amenazas críticas (graves) y omnipresentes (generalizadas). Significa la creación de sistemas políticos, sociales, medioambientales, económicos, militares y culturales que en su conjunto brinden al ser humano las piedras angulares de la supervivencia, los medios de vida y la dignidad (Commission on Human Security, 2003, p. 4).

En el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005, en su párrafo 143, los Jefes de Estado y de Gobierno se refirieron a la seguridad humana de la siguiente manera:

Subrayamos el derecho de las personas a vivir en libertad y con dignidad, libres de la pobreza y la desesperación. Reconocemos que todas las personas, en particular las que son vulnerables, tienen derecho a vivir libres del temor y la miseria, a disponer de iguales oportunidades para disfrutar de todos sus derechos y a desarrollar plenamente su potencial humano (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2005b, párr.143).

Las concepciones acerca de la seguridad han experimentado cambios con el decurso del tiempo, ya no se entiende que exista seguridad nacional ni internacional si no existe seguridad humana, ya que su protección no solo atañe al Estado, sino que es producto también de la internacionalización de los derechos humanos. Ahora es una cuestión que le concierne también a la comunidad internacional. Sin dudas las cuestiones abordadas sobre la protección de los derechos humanos y

los cambios también en las concepciones sobre seguridad humana aceleraron la conceptualización de la responsabilidad de proteger en la comunidad internacional, teniendo como premisa fundamental el bienestar del ser humano en cualquier lugar del planeta.

2.3. La conceptualización de la responsabilidad de proteger en la ONU: sus elementos contradictorios y los principios del DIP

Los debates existentes en la ONU sobre cómo equilibrar el principio de prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales¹⁷, la no intervención¹⁸ y la igualdad soberana, con la cooperación internacional en la protección de los derechos humanos, conllevaron a que en el año 2000 el exsecretario general de las Naciones Unidas, Kofi Annan, expresara:

Si la intervención humanitaria es en realidad un ataque inaceptable a la soberanía ¿cómo deberíamos responder a situaciones como las de Ruanda o Srebrenica y a las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos que transgreden todos los principios de la humanidad común? (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2000,párr.5).

A partir de entonces, los actores internacionales se interesaron en buscar argumentos y vías que perfeccionaran y legitimaran un nuevo concepto: la responsabilidad de proteger o el deber de proteger. Por tal motivo, en el año 2001 el gobierno de Canadá en iniciativa particular crea la Comisión

Internacional sobre la Intervención y Soberanía Estatal(CIISE), que más tarde a través del secretario general de las Naciones Unidas convoca a los Estados miembros de la organización al debate internacional para someter a discusión un informe por ella elaborado.

La comisión se encargó de esclarecer las diversas cuestiones incluidas en el debate y obtener de todo el mundo la mayor variedad de opiniones posible para la confección de un informe que ayudara al secretario general y a las partes interesadas a localizar nuevos puntos de coincidencia en relación con la intervención con fines de protección humanitaria y la soberanía de los Estados (Revilla, 2007).

El resultado consistió en un nuevo marco conceptual de análisis y acción conocido como *responsabilidad de proteger* que establecía que

los Estados soberanos tienen la responsabilidad de proteger a sus propios ciudadanos de las catástrofes que pueden evitarse -de los asesinatos masivos, las violaciones sistemáticas y la inanición-, pero que, si no quieren o no pueden hacerlo, o sea él mismo el responsable, esa responsabilidad debe ser asumida por la Comunidad de Estados(CIISE, 2001, p.2)

De su concepción podrá apreciarse que mantiene la intención y necesidad de ejecutar acciones militares transfronterizas en territorios soberanos, aunque solo como *ultima ratio*. Resultó ser para la mencionada comisión la única solución viable y eficaz. La nueva terminología ofrecía perspectivas diferentes que simbolizaban una mejor elaboración

17.- Véase preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos adoptada el 10 de diciembre de 1948.

18.- Véase Resolución 26/25 de la Asamblea General de la ONU del 24 de octubre de 1970. Declaración sobre los principios del Derecho Internacional.

y perfeccionamiento de la desechada intervención humanitaria, en aras de lograr una forma de solución a las crisis humanitarias y el consenso de la comunidad internacional de Estados.

La responsabilidad de proteger está concebida por tanto para la ocurrencia de cuatro tipos de delitos: el genocidio, limpiezas étnicas, crímenes de guerra y de lesa humanidad. En este sentido se pronuncia el *Estatuto de Roma* de la Corte Penal Internacional¹⁹, el que en su artículo 5° otorga a los delitos de genocidio, crímenes de guerra y de lesa humanidad la calificación de crímenes internacionales²⁰.

Este nuevo concepto se aplicaría para casos en que exista una crisis humanitaria debido al uso inapropiado por los Estados de sus poderes soberanos, y se caracteriza por una acción rápida y, a criterio de sus defensores, eficaz (García, 2006; López-Jacoiste, 2006). Su naturaleza por tanto se basa en fundamentos humanitarios. Además, acoge elementos nuevos y más elaborados en relación a los aspectos sostenidos por la intervención humanitaria, pero subsume su contenido. Por este motivo comenzó una nueva etapa de discusiones en la arena internacional en busca de respuestas a las siguientes interrogantes: ¿constituye una violación o modificación de principios fundacionales como la soberanía estatal imperante para el orden internacional?, ¿efectivamente se crearán las garantías pertinentes para cumplir con el axioma de que la fuerza será únicamente utilizada en casos extremos?, ¿se logrará instituir organismos fiables que ofrezcan datos fidedignos del estado de las situaciones de crisis?, ¿serán apropiadas las

decisiones tomadas por el Consejo de Seguridad cuando estas mayoritariamente son manipuladas por sus miembros permanentes al ostentar el derecho al veto?, ¿quién velará por la legitimidad de las actuaciones del Consejo de Seguridad?, ¿realmente podrá establecerse un código de abstenciones dirigidos a los miembros permanentes del Consejo para que se limiten al uso del veto en situaciones de emergencias humanitarias como propone el informe de la CIISE? Estas desavenencias correlativas al concepto emergente evidenciaban el nivel de incertidumbre al que estaban sometidos los sujetos internacionales en cuanto a su aprobación, lo que provocó nuevamente la adopción de diferentes posturas en el ámbito internacional.

Durante el siglo XXI los Estados buscan vías efectivas de solución e incluyen en sus agendas de trabajo el análisis de la responsabilidad de proteger para su continua elaboración y perfeccionamiento en aras de considerarle un mecanismo viable de solución. A partir de entonces la ONU ha dedicado parte de sus esfuerzos a mostrar a los Estados miembros el alcance e interpretación del concepto, con el propósito cardinal de lograr su aceptación y más que ello un concilio en la esfera internacional.

Por estas razones y por el acaecimiento de sucesos como los atentados terroristas a las Torres Gemelas en los Estados Unidos de América el 11 de septiembre de 2001 y la intervención militar en el año 2003 por este mismo país en el territorio de Irak, en diciembre de este último año, en la sesión inaugural del quincuagésimo octavo período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el entonces secretario general, Kofi Annan, divulgó

19.- El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional fue aprobado en el año 1998 y entra en vigor en el 2002. Ha sido catalogado como el tratado multilateral más importante de protección de los derechos humanos.

20.- Véase artículos 5° al 8° del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

su intención de crear un grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio. Tal anuncio fue materializado meses después cuando el referido grupo elaboró un informe denominado *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*. Este contenía los siguientes objetivos (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2004, p.4):

- 1.- Examinar las amenazas del mundo actual y hacer un análisis de los futuros desafíos a la paz y la seguridad internacional.
- 2.- Indicar claramente la contribución que puede hacer la acción colectiva para superar esos problemas.
- 3.- Recomendar los cambios necesarios para asegurar una acción colectiva eficaz procediendo, entre otras cosas, a un estudio de los principales órganos de las Naciones Unidas.

En cumplimiento de los objetivos definieron la *amenaza a la seguridad internacional* como “cualquier suceso o proceso que cause muerte a gran escala o una reducción masiva en las oportunidades de vida y que socave el papel del Estado como unidad básica del Sistema Internacional” (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2004, p.5), determinando por ello seis grupos de amenazas que podían poner en peligro al mundo (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2004, p.6): “Las amenazas económicas y sociales, los conflictos entre Estados, los conflictos internos, las guerras nucleares, radiológicas, químicas y biológicas. El terrorismo y la delincuencia organizada transnacional”.

Puede apreciarse entonces que el referido informe reafirmaba en muchos de sus puntos los criterios

esgrimidos por la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados con relación a la responsabilidad de proteger; por lo que de cierta forma se estaba reconociendo a esta doctrina como auxiliar o mediadora de la seguridad internacional.

El 21 de marzo del año 2005 el secretario general de las Naciones Unidas presentó a la Asamblea General el Informe titulado *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*²¹ como antecedente para la Cumbre Mundial que se celebraría ese mismo año. En él hace suyas las recomendaciones realizadas por el Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, pero matizando o reformando algunas. La reflexión se centra en la promoción y protección de los derechos humanos, para lo cual indica la necesidad de avanzar hacia la responsabilidad de proteger a las poblaciones de posibles o reales atrocidades masivas y actuar en consecuencia, entendiendo como tal

la responsabilidad primordial de cada Estado, cuya principal razón de ser y obligación es la de proteger a su población, pero si las autoridades nacionales no están dispuestas a proteger a sus ciudadanos o no pueden hacerlo, se traslada a la Comunidad Internacional la responsabilidad de usar los medios diplomáticos, humanitarios y de otro tipo, para ayudar a proteger los derechos humanos y el bienestar de la población civil. Cuando esos métodos parezcan ser insuficientes, el Consejo de Seguridad, puede si lo exigen las circunstancias; decidir adoptar medidas al amparo de la Carta de las Naciones

21.- Véase Asamblea General de las Naciones Unidas (2005a).

Unidas, si es necesario incluso tomar medidas coercitivas (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2005a, p. 5).

De estos lineamientos puede deducirse que el entonces secretario general de la ONU reafirmaba la responsabilidad de proteger y no se realizaban cambios en los aspectos conceptuales de la nueva doctrina. De igual manera el informe hacía una gran exaltación hacia el cuidado y respeto de los derechos humanos, como uno de los factores fundamentales para lograr la paz y seguridad internacionales.

Más tarde, se celebra la Cumbre Mundial²² en el año 2005. En ella, vuelven a retomarse temas como el desarrollo, terrorismo, el establecimiento y mantenimiento de la paz, los derechos humanos, la asistencia humanitaria, la responsabilidad de proteger y la actualización de la *Carta de las Naciones Unidas*. En el documento final de esta cumbre quedó establecido en sus párrafos 138 y 139 como responsabilidad de proteger lo siguiente:

Cada Estado es responsable de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad y a su vez dicha responsabilidad incluye la prevención de dichos crímenes mediante la adopción de medidas apropiadas y necesarias. La comunidad internacional por su parte debe, a través del Consejo de Seguridad, según proceda alentar y ayudar a los Estados a ejercer esa responsabilidad y ayudar a las Naciones Unidas a establecer una capacidad de alerta temprana; para su fin podrá utilizar

los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados de conformidad con el capítulo VI y VIII de la carta. En aquellos en que los medios pacíficos resulten inadecuados y sea evidente que las autoridades nacionales de dicho Estado no protegen a su población, el Sistema Internacional, igualmente por medio del Consejo de Seguridad, hará uso del capítulo VII de la carta (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2005b, p. 138).

Este documento mostraba un avance puesto que los Estados prosperaban en su compromiso de protección para con sus pobladores y llegaron a formular acuerdos más significativos con relación a la paz y la seguridad internacionales. Sin embargo, no llegaron a un consenso mundial sobre su aprobación. A diferencia del informe de la CIISE, no da prerrogativa al uso de la fuerza, no califica la doctrina como una norma sino solo como concepto y considera que esta no representa un cambio en el principio de soberanía, lo que puede apreciarse de la lectura del párrafo 139 *in fine* en el que se expone que al momento de examinar la responsabilidad de proteger se hará de conformidad con la *Carta de las Naciones Unidas* y teniendo en cuenta los principios en ella enunciados. Estos párrafos quedaron reafirmados ulteriormente en la Resolución 1674 de 2006 del Consejo de Seguridad²³ relativa a la protección de los civiles en los conflictos armados y por la resolución 1706²⁴ del mismo año, relativa a la crisis de Darfur.

En el año 2009 la Asamblea General de las Naciones Unidas se reunió en su 63° período de sesiones con el objetivo de discutir el informe del secretario

22.- Reunión plenaria de Alto Nivel en la sede de las Naciones Unidas, en Nueva York, integrada por los dirigentes del mundo.

23.- Véase párrafo cuarto de la S/RES/1674: "Reafirma las disposiciones de los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre".

24.- Véase S/RES/1706.

general Ban Ki-moon denominado *Hacer efectiva la responsabilidad de proteger*²⁵ que se refería a analizar los avances de la doctrina, en cumplimiento del compromiso adoptado en la Cumbre Mundial de 2005 por más de 170 jefes de Estados y de Gobiernos, en vísperas de construir un mundo mejor y de entender que ellos tienen la responsabilidad primordial de evitar algún cataclismo humanitario.

Este informe se redactó teniendo en cuenta los documentos antes enunciados, pero el aporte trascendental estuvo dado por la elaboración de tres pilares necesarios para un progreso del citado concepto: 1) la responsabilidad de proteger que incumbe al Estado, 2) la necesidad de asistencia internacional y formación de capacidad y 3) el compromiso de la comunidad internacional de actuar de manera oportuna y decisiva²⁶. Su análisis culminó con posiciones divergentes entre defensores y opositores, pero de igual forma se mantenía la intención de continuar perfeccionando los elementos de la doctrina con el propósito de que su contenido fuera acogido por aquellos países no partidarios de ella, llegándose a adoptar por la Asamblea General una resolución sobre la responsabilidad de proteger²⁷. El contenido de la misma solo estableció elementos muy generales con relación a este tema, hizo un llamado a los Estados a continuar examinando la responsabilidad de proteger, sin establecer cuestiones de procedimiento, ni de fondo²⁸, lo que provocó una superficialidad sobre cuestiones importantes de la doctrina.

En el año 2010 el secretario general elaboró otro informe denominado *Alerta temprana y evaluación de la responsabilidad de proteger*²⁹, igualmente dirigido a la evaluación de los avances con relación a la materia en aras de continuar perfeccionando su contenido y lograr un consenso entre los Estados.

En el año 2011 se elabora otro informe por parte del secretario general titulado *La función de los mecanismos regionales y subregionales para hacer efectiva la responsabilidad de proteger*³⁰ que hacía hincapié en la necesidad de establecer una colaboración mundial-regional eficaz, para ayudar a asumir la responsabilidad de proteger. En el informe se señalaban deficiencias y se proponían maneras para que las Naciones Unidas utilizaran la información y los análisis de los acuerdos regionales y subregionales, para detectar indicios de peligro y emprender o apoyar medidas preventivas oportunas y eficaces a nivel subregional, regional o mundial. Además, se insistía en que el principio de proteger es universal y en que cada región debe avanzar en su implementación, estableciendo además que cada región llevará a la práctica el principio a su propio ritmo y a su propia manera.

Así también en el año 2011, expresamente en la Resolución 1973 del Consejo de Seguridad en el caso de Libia, se considera que por primera vez se puso en práctica la responsabilidad de proteger. En ella se autorizó “a los Estados miembros a tomar las medidas necesarias para proteger a la población

25.- Véase A/63/677.

26.- Véase A/63/677. Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio. Hacer efectiva la responsabilidad de proteger. Informe del Secretario General, de 12 de enero de 2009.

27.- Véase A/RES/63/308, La responsabilidad de proteger, de 7 de octubre de 2009. Cuba formó parte de este documento.

28.- Estas cuestiones solo se establecen en el informe de la CIISE. La responsabilidad de proteger. Recuperado de: http://www.ceipaz.org/images/contenido/La%20responsabilidad%20de%20proteger_ESP.pdf

29.- Véase que está contenido en A/64/864, de 14 de julio de 2010.

30.- Véase A/65/877-S/2011/393, Informe del Secretario General, de 28 de junio de 2011.

civil” (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2011), haciendo por primera vez efectivo según criterio de algunos el concepto de responsabilidad de proteger (Zabaleta, 2014).

Las consecuencias de la operación en Libia han abierto, por parte de los actores internacionales, un debate sobre los posibles abusos en la ejecución de uno de los pilares de la responsabilidad de proteger, precisamente el que tiene que ver con la utilización de la fuerza como parte de esta doctrina.

La Resolución de 1973³¹ se entendió, por parte de la OTAN, como una “carta blanca” para extralimitarse del mandato originariamente concedido. Con el pretexto de la misión militar en Libia como “humanitaria”, la OTAN logró consolidar intereses de sus miembros, sin embargo, es posible también afirmar que la interpretación realizada por la OTAN fue, a todas luces, ilegal e ilegítima, porque lo que autorizaba la resolución antes mencionada era, entre otras cuestiones, una zona de prohibición de vuelos y el cumplimiento del embargo de armas, no la intervención armada, ni proporcionarle más armamentos a la oposición, ni mucho menos permitir que se asesinara al entonces presidente libio, en franca violación de los Convenios de Ginebra sobre Relaciones Diplomáticas.

La responsabilidad de proteger, concebida en su origen como algo novedoso y realmente necesario, perdió totalmente su legitimidad en este caso. Mucho tendrá que hacerse, en un sentido completamente adverso a lo acontecido en Libia, para revertir esta situación. Está claro que el nombre del concepto ha sido manchado en ese país por una

política perversa plagada de intereses comerciales. No se protegió adecuadamente a los civiles y se generaron más violaciones de los derechos humanos y muertes. Se perdió la gran oportunidad de dejar sentado un precedente imprescindible para los futuros conflictos que vendrán.

En el año 2012, se elabora otro informe por parte del secretario general titulado *La responsabilidad de proteger: respuesta oportuna y decisiva*³², consistiendo el mismo en una nueva exhortación a que la responsabilidad de proteger continúe implementándose cuando un Estado no protege a su población, incluidas las herramientas para hacerlo y la estrecha relación entre prevención y respuesta.

Actualmente todavía las discusiones en torno a este concepto no han cesado y ciertamente todavía no encuentra consenso en el seno de las Naciones Unidas. La polémica en torno al nuevo concepto está dada en que este, en última instancia, prevé, como las anteriores intervenciones humanitarias, el uso de la fuerza para solucionar la situación humanitaria que se esté presentando en un determinado país. Ciertamente es que la responsabilidad de proteger ha sido concebida desde dos aristas fundamentales: de un lado está el reconocimiento de los Estados de su deber primario de proteger a su propia población; pero por otra parte entraña el deber subsidiario de la comunidad internacional para evitar, impedir y erradicar la ocurrencia de las mencionadas situaciones de crisis humanitarias interviniendo en el territorio en cuestión. Por estas razones serán considerados los Estados como garantes primarios de ese deber de proteger a su población de la ocurrencia de graves crímenes

31.- Véase S/RES/1973 (2011).

32.- Véase A/66/874-S/2012/578, Informe del Secretario General, del 25 de julio de 2012.

internacionales y para la comunidad internacional consistirá en una responsabilidad subsidiaria, pues simboliza intervenir en el asunto una vez que el Estado no pueda, no quiera, sea él mismo el responsable o represente una amenaza para otros territorios. La misma implica tres responsabilidades: prevenir (establecer mecanismos de previsión a través de medidas pacíficas), reaccionar (aplicar medidas coercitivas que no impliquen el uso de la fuerza y, como *ultima ratio*, el uso de la fuerza para los casos extremos) y reconstruir (apoyar a los Estados en su rehabilitación luego de una acción coercitiva transfronteriza) ante el acaecimiento de estos sucesos.

Sin embargo, ninguno de los informes estudiados especifica si dicha responsabilidad será concebida como una obligación, o sea, si tiene fuerza jurídicamente vinculante y su inobservancia acarrea consecuencias jurídicas o si simplemente se trata de un deber moral con cierta fuerza política. En el caso particular de los Estados puede observarse como la responsabilidad de proteger impone un deber: proteger a la población civil de las violaciones masivas de los derechos humanos, y a su vez prevé como consecuencia: la intervención por motivos humanitarios en el territorio correspondiente si el Estado resulta incapaz de proteger a su población. Por tanto, puede observarse que se trata de una responsabilidad que acarrea una consecuencia política y en este sentido deberá calificarse no como una obligación, sino como un deber moral de los Estados.

No obstante, sería inconsecuente pensar que más allá de un simple deber no responde a la función fundamental de los Estados de velar por la seguridad de la población que se encuentra en su territorio y a las obligaciones contraídas por su actuar en tratados internacionales en materia de derechos humanos y derecho internacional

humanitario, de las cuales tendrán que responder en cualquiera de los casos. Con respecto a la comunidad internacional, muchos autores (Lortie, 2011) exponen que de la lectura de los capítulos VI y VII de la *Carta de la ONU* podrá discernirse que se trata de un deber moral, pero no debe olvidarse que uno de los objetivos de fundación de esta organización internacional fue precisamente preservar las generaciones venideras del flagelo de la guerra, por lo que se le otorgó la obligación de mantener la paz y seguridad internacionales, lo que ciertamente se manifiesta en el concepto motivo de estudio.

Otra de las cuestiones polémicas versa sobre el tema de que para poner en práctica este concepto no se requiere del consentimiento del Estado donde se está produciendo la crisis humanitaria, lo que constituiría la intromisión en un asunto de carácter interno. En este sentido, consideramos que debe contarse con el consentimiento del Estado, no basta la simple notificación; siempre que se cuente con un aparato estatal es necesario que exista un acuerdo para poner en práctica este concepto, de lo contrario se estaría violando el principio de no intervención. Sin embargo, habría que determinar qué hacer cuando los órganos estatales no existen o están destruidos.

A las abordadas anteriormente se le unen los temores acerca de la efectividad de las actuaciones del Consejo de Seguridad, cuyas determinaciones son consignadas por el polémico derecho al veto que ostentan solo cinco países. Regiones como África, Asia y América Latina suelen quedar desprotegidas, por no haber un equilibrio en la democracia de criterios debido a no ostentar la condición de miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

Este concepto, por su imprecisa construcción teórica, puede ser utilizado para fines injerencistas,

satisfaciendo intereses particulares de algunos Estados poderosos y violando lo preceptuado en principios como la soberanía, la no intervención y la prohibición de uso de la fuerza. Esta aseveración se convierte en el principal obstáculo de una auténtica aplicación del concepto, pues los Estados temen por su seguridad territorial e integridad política. La historia ha demostrado cómo cientos de inocentes han muerto por causa de las tropas militares norteamericanas, interviniendo en conflictos armados por supuestas violaciones de derechos humanos u otras justificaciones como fueron los casos de los países de Irak, Afganistán, Pakistán, Vietnam, Camboya, Laos y otros de América Central y África del Sur, y en la actualidad lo sucedido en Libia, Siria o Yemen.

3. CONCLUSIONES

1) Las Naciones Unidas han acogido el término *responsabilidad de proteger* desde 2005 como el deber que tienen los miembros de la comunidad internacional de proteger a sus ciudadanos en situaciones de crisis humanitaria o ante la ocurrencia de graves violaciones de los derechos humanos, cuando los Estados no pueden o no son capaces de hacerlo, teniendo como objetivo primario mantener la paz y la seguridad internacionales. Por tanto, teóricamente, la responsabilidad de proteger es una concepción que responde a la necesidad de mitigar las violaciones de los derechos humanos, comprendiendo en su contenido el mismo mensaje de la intervención humanitaria, pero de una manera más elaborada, pues atiende a las deficiencias de esta última. Se han elaborado varios informes y declaraciones en las Naciones Unidas para lograr su perfeccionamiento y adopción.

2) Después de analizar los esfuerzos realizados para lograr la adopción del marco conceptual *responsabilidad de proteger en la comunidad inter-*

nacional, podemos afirmar que a pesar de que la ONU ha abordado este tema en varios foros y ha elaborado disímiles informes al respecto, sometidos a discusión por los Estados, la mencionada doctrina todavía no logra aceptación en la esfera internacional. Por tanto, continúan siendo controversiales con relación al tópico las estipulaciones relativas a la soberanía estatal y al principio de no intervención en los asuntos de la jurisdicción interna de los Estados.

3) La responsabilidad de proteger es un concepto que aún se encuentra en perfeccionamiento, por tanto, no podrá otorgársele la calificación de norma o principio rector del DIP. En la comunidad internacional todavía no se logra consenso en cuanto a la aplicación de esta doctrina, disímiles son las posiciones de los Estados miembros de la ONU respecto al tópico, desde los que están totalmente a favor, los que tienen reservas y los que se oponen totalmente, como Cuba. Las razones tienen que ver sin duda con la poca elaboración e imprecisión de un concepto que se pretende imponer a todos. Lo cierto es que aun cuando las concepciones sobre la responsabilidad de proteger han intentado sustituir a la intervención humanitaria, todavía contienen incongruencias que conllevan a que subsistan discrepancias con relación a la nueva terminología.

BIBLIOGRAFÍA

ARGIBAY, C. (2004). La masacre de Srebrenica Genocidio Bosnio de los Servios. Recuperado de: <http://historiaybiografias.com/srebrenica/>. Consultado el 16 de abril de 2016

ALVARADO, E. (2005). Genocidio de Ruanda. Recuperado de: https://es.wikipedia.org/wiki/Genocidio_de_Ruanda. Consultado en 26 de mayo 2016.

AÑAÑOS, C. (2010). La “responsabilidad de proteger” en Naciones Unidas y la doctrina de la “responsabilidad de proteger”. *Anu. Mex. Der. Inter*, vol.10, pp.199-244. Recuperado de: <http://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-internacional/article/view/323>Volumen X - 2010ISSN 1870-4654 Consultado el 23 de mayo de 2016.

ARREDONDO, R. (2010). La responsabilidad de proteger: de la noción a la acción. *Revista Pensamiento Propio*, n° 29, p.188. Recuperado de: http://www.cries.org/wp-content/uploads/2010/05/La-R2P-de-la-nocion-a-la-accion_Arredondo.pdf. Consultado el 23 de mayo de 2014.

Asamblea General de las Naciones Unidas (1970). *Resolución 2625 (XXV) de la AGNU*. Declaración sobre los principios del derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.

Asamblea General de las Naciones Unidas (2000), A/54/2000. *Nosotros los pueblos: el papel de las Naciones Unidas en el siglo XXI*.

Asamblea General de las Naciones Unidas (2001). S/RES/1973 (2011). *Sobre el caso de Libia*.

Asamblea General de las Naciones Unidas (2004). A/59/565. Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio, tema 55: *Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio*. Recuperado de: <http://www.un.org/es/documents/>.

Asamblea General de las Naciones Unidas (2005a). A/59/2005. Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos. *Informe del Secretario General en el quincuagésimo noveno período de sesiones de la AGNU*.

Asamblea General de las Naciones Unidas (2005b). A/RES/60/1. *Documento Final de la Cumbre Mundial 2005*. Recuperado de: [// www.un.org/spanish/summit2005/fact_sheet.html](http://www.un.org/spanish/summit2005/fact_sheet.html)

Asamblea General de las Naciones Unidas (2009). A/63/677. Hacer efectiva la responsabilidad de proteger. *Informe del Secretario General*.

Asamblea General de las Naciones Unidas (2010). A/64/864. *Alerta temprana y evaluación de la responsabilidad de proteger*.

Asamblea General de las Naciones Unidas (2011). A/65/877-S/2011/393. La función de los mecanismos regionales y subregionales para hacer efectiva la responsabilidad de proteger. *Informe del Secretario General*.

Asamblea General de las Naciones Unidas (2012). A/66/874-S/2012/578. La responsabilidad de proteger: respuesta oportuna y decisiva. *Informe del Secretario General*.

Asamblea General de las Naciones Unidas (2009). Resolución 63/308. *La responsabilidad de proteger*.
Asamblea General de las Naciones Unidas (1970). Resolución 26/25. *Declaración sobre los principios del Derecho Internacional*.

Asamblea General de las Naciones Unidas (2004). A/59/565. Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. *Informe del grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio*.

BETTATI, M. (1994). Asistencia humanitaria: vida o muerte. *Revista Tiempo de Paz, ¿Injerencia, intervención o asistencia humanitaria?*, primavera-verano, pp. 9-15.

Commission on Human Security (2003). *Human Security Now*. New York: 2003.

Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal (SIISE) (2001). *La responsabilidad de proteger*. Recuperado de: http://www.ceipaz.org/images/contenido/La%20responsabilidad%20de%20proteger_ESP.pdf

CANO, M. Á. (2007). *Sanciones selectivas y desarrollo progresivo de la Carta de las Naciones Unidas*. Madrid: Instituto Universitario de Estudios Europeos.

CEOLIN, N.(2001), Salvy, P. (2001), Verzosa, P.(2001). *La crisis de Kosovo*, Recuperado de www.avizora.com/publicaciones/guerras/./0053_crisis_kosovo.htm.

COUGIL, O. (2005). *DARFUR: Una crisis humanitaria que muchos califican de genocidio*. Recuperado de: <http://www.accionculturalcristiana.org/html/revista/r63/63suda.pdf>

D'ESTEFANO, M. A. (2000). *Las intervenciones humanitarias*. La Habana: CEDIH.

D'ESTEFANO, M. A. (2003). *Breve historia de derecho internacional*. La Habana: Ciencias Sociales.

FERNÁNDEZ, J. P. (2005). *Seguridad Humana*. Tesis doctoral, Programa de Doctorado en Seguridad y Prevención, Departamento de Derecho Público y Ciencias Histórico-Jurídicas, Universidad Autónoma de Barcelona.

GARCÍA, R. (2006). “La responsabilidad de proteger”: un nuevo papel para Naciones Unidas en la gestión de la seguridad internacional. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*. Recuperado de: <http://www.reei.org/index.php/revista/num11/articulos/responsabilidad-proteger-nuevo-papel-para-naciones-unidas-gestion-seguridad-internacional>

GARRETÓN, R. (2015). El concepto de la responsabilidad de proteger. *El Diálogo Intercultural y los Derechos Humanos*, Recuperado de http://www.auschwitzinstitute.org/wp-content/uploads/2015/05/m25b_concepto-de-responsabilidad-de-proteger.pdf

LASHERAS, B. (2008). Darfur y la responsabilidad de proteger. *Política Exterior*, 22(124). Estudios de Política Exterior S. A., pp. 107-18. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/20646999>

LÓPEZ-JACOISTE, E. (2006). La responsabilidad de proteger: reflexiones sobre su fundamento y articulación. *Anuario de Derecho Internacional*, XXII, pp. 285-315. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10171/22091>

LORTIE, M. (2011). *La responsabilidad de proteger y la reforma de la ONU: el compromiso de Canadá*. Recuperado de: <http://www.fride.org>

Naciones Unidas (1945). *Carta de la ONU*. Recuperado de: <http://www.un.org/es/documents> Consultado el 18 de abril de 2015

Naciones Unidas (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Recuperado de: <http://www.un.org/es/documents>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1994). *Informe sobre Desarrollo Humano*. New York: Naciones Unidas.

PINO, C. et al. (2006). *Temas del derecho internacional público*. La Habana: Félix Varela.

PINO, C. (2013). La responsabilidad de proteger en el derecho internacional contemporáneo. *V Escuela de verano de DIP*, 23-25 de junio.

REVILLA, P.C. (2007). Hacia la responsabilidad de proteger. Bases jurídicas para una respuesta colectiva ante crisis humanitarias. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. II, p. 643-673. Recuperado de: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/amdi/article/view/16054>

ROBERTS, A. (2011). El papel de las cuestiones humanitarias en la política internacional de los años noventa. En: Unidad de Estudios Humanitarios (2011). *Los desafíos de la acción humanitaria*, pp. 31-70 Barcelona: Icaria. Recuperado de: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdn87.htm>

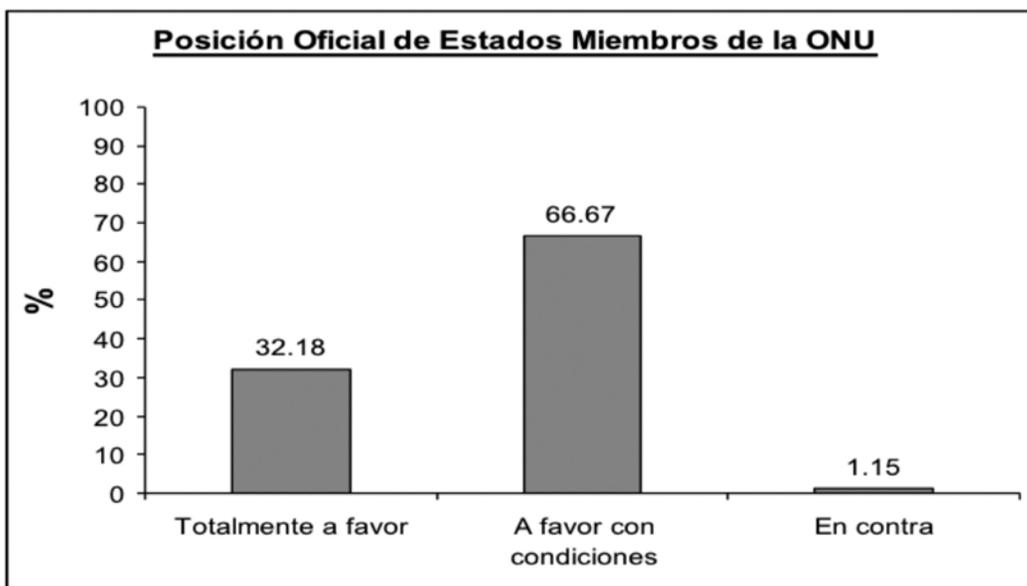
VILLABELLA, C. M. (2009). *La investigación y la comunicación científica en la ciencia jurídica*. Puebla, México: Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla.

ZABALETA, B. (2014). *Naciones Unidas y la responsabilidad de proteger: ¿qué papel debe desempeñar la ONU en los conflictos internos?* España: Instituto Español de Estudios Estratégicos. Recuperado de: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO58-2014_NNUU_ConflictosInternos_BertaZabaletav.pdf

ANEXO 1:

Tabla estadística con las posiciones de los Estados en torno a la responsabilidad de proteger³³

Posición	Total	%
Totalmente a favor	56	32,18
A favor con condiciones	116	66,67
En contra	2	1,15
Total	174	100,00



Fuente: Elaboración propia

³³- Según un estudio realizado por la autora de las posiciones oficiales de los Estados presentes en la Cumbre Mundial del 2005, disponibles en: <http://www.un.org/spanish/milenio>. Fuente propia

LA DIALÉCTICA EN EL DESARROLLO METODOLÓGICO

DIALECTIC IN METHODOLOGY DEVELOPMENT

autor
Zenobio Saldivia M.¹

RESUMEN

Se analiza el rol de la dialéctica como eje articulador de los métodos de la ciencia, en especial en el siglo XVIII, en el momento en que justamente se están consolidando tanto la ciencia como el método científico. Por ello, se visualizan y comentan las distintas interpretaciones a través de las cuales frecuentemente se entiende el método científico y se dan ejemplos al respecto. En especial, se considera el caso de la expansión de la física newtoniana como centro para apreciar el rol de la dialéctica en la marcha evolutiva de la ciencia.

PALABRAS CLAVE: Dialéctica, ciencias, desarrollo metodológico

ABSTRACT

This article looks at the role of dialectic as a focal point for science methods, especially in the XVIII century when science and the scientific method became established. It discusses different interpretations of the scientific method and depicts some cases. It specially examines the expansion of Newtonian physics as the core to understand the role of dialectic in the evolution of science.

KEYWORDS: Dialectic, science, methodology development

1. ANTECEDENTES PREVIOS

Antes de hablar de dialéctica en el desarrollo metodológico, es conveniente dejar en claro cuál es la noción de dialéctica que emplearemos en este trabajo, pues cuando se lee o se escucha esta palabra, algunos piensan en Platón, otros en Hegel y aquellos en Marx o Lenin, entre otros exponentes.

Así entonces, se hace constar aquí que cuando hablamos de dialéctica para efectos de su relación con el método científico y su evolución estamos pensando en la ciencia que trata de las leyes más generales del desarrollo de la naturaleza, de la sociedad y del pensamiento humano y sus contradicciones (Rosental y Ludin, 1965).

Desde esta perspectiva, por tanto, podemos entender que la dialéctica en el desarrollo metodológico significa considerar el desenvolvimiento del método científico como un proceso vinculado a todos los fenómenos que existen al interior de la actividad científica, como también a las interacciones que se produzcan entre ellos, generando cambios cualitativos en el desarrollo metodológico. Lo anterior requiere el análisis riguroso tanto de las determinadas condiciones objetivas que posibilitan la actividad científica en general, como de aquellas que la frenan o limitan. El análisis dialéctico en este caso, en relación al método científico, persigue dar cuenta de las contradicciones internas y de todos los factores que inciden en el desarrollo metodológico, incluyendo esta actividad dentro de la dinámica social.

2. MÉTODO Y DESARROLLO CIENTÍFICO

Los métodos científicos no resultan de una praxis peculiar de tal o cual disciplina, sino que se sustentan primeramente en el grado de desarrollo científico y técnico alcanzado por una sociedad determinada. Tales niveles de desarrollo están vinculados a su vez con la filosofía imperante en una determinada época histórica (Gortari, 1972, p. 295). Estas condiciones son la base de cualquier actividad científica y por ende también metodológica. Epistemológicamente hablando, se considera que el punto de partida de los métodos —en su sentido empírico— eclosionaron en el siglo XVII, justamente denominado “el siglo de la revolución científica” en virtud de los trabajos de Galileo Galilei, Francis Bacon y otros, quienes dejan de manifiesto que la ciencia surge de la experiencia, que es la que hace posible lograr interpretar los fenómenos mediante una ley o un principio matemático (García, 1964, p. 262); aunque todavía en este hito histórico, ni los filósofos ni los científicos tienen muy claras las diferencias peculiares entre los métodos empíricos y los métodos especulativos, pero sí tienen conciencia de la supremacía del método empírico para dar cuenta de los hechos del mundo. Es el nuevo nivel de madurez de los miembros de las comunidades científicas emergentes, los cuales se irán arrojando poco a poco a las fuentes del poder político.

Por tanto, queda claro que a partir de estas actividades científicas que persiguen la adquisición de nuevos conocimientos en las distintas disciplinas, los científicos, los investigadores y los estudiosos del método elaboran distintas expresiones del método científico que lo consideran en dos direcciones:

- a) Como lenguaje metodológico de las ciencias.
- b) Como instrumento científico.

El primer caso se refiere al hecho de que las ciencias, motivadas y orientadas por el objetivo de determinar las leyes generales de los procesos del universo y de sus objetos de estudio, van desarrollando un lenguaje metodológico peculiar. Este lenguaje cuenta con características lógico-matemáticas que —ontológicamente hablando— permiten trascender más allá del ser determinado para alcanzar la universalidad; hoy día se le denomina simplemente la *jerga científica*. Tales notas son aceptadas como las más apropiadas para cumplir con la parsimonia científica, en tanto están debidamente fundamentadas y descansan en los cánones y principios de la lógica clásica y en los criterios de la objetividad que caracteriza a las ciencias.

La segunda dirección y sentido del método indica que este es un instrumento de y para la ciencia. Dicho instrumento ayuda a las disciplinas particulares a determinar la realidad objetiva del mundo y a mensurar los observables específicos, basándose en el conocimiento adquirido sobre los fenómenos de la naturaleza y la sociedad. En ese sentido, se está en condiciones de transformar el mundo como consecuencia de una vasta práctica tecno-científica y social, sumada a una sistemática acción política. Así, el método es en este contexto un constructo cognitivo-operativo que, en la práctica, queda integrado por sus dos fases mencionadas, complementándose. Pero, además, es también:

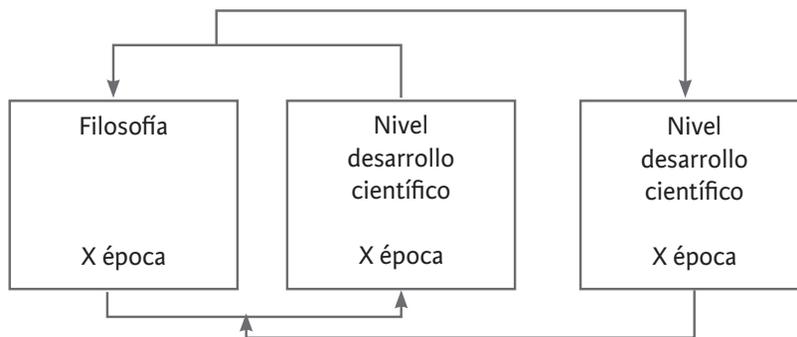
- a) Un instrumento de investigación científica.
- b) Un agente para el cambio social.
- c) Una guía para la acción.

Ahora bien, el quehacer de las comunidades científicas y la *rutina* de la ciencia normal, al estar en ejecución de sus paradigmas en boga, al decir de Thomas Khun (1990), implica el uso constante del lenguaje metodológico de las distintas ciencias particulares insertas en sociedad para analizar así la dinámica y la concatenación universal de los fenómenos y procesos de la realidad, posibilitando el descubrimiento de nuevos aspectos de los observables. Pero al mismo tiempo, esta práctica metodológica rutinaria permite apreciar las limitaciones del propio método como tal, y obliga a las comunidades científicas a desarrollar más aun la terminología lógico-matemática con que cuenta cada disciplina. De cierta manera, y en lenguaje coloquial, es como una serpiente que quiere atrapar su cola.

Consecuentemente, al alcanzar una ciencia particular un nivel más alto de desarrollo metodológico, también contribuye a evolucionar a los métodos de las ciencias más afines a la primera. Y luego acontece lo propio con las disciplinas menos afines a aquella. Tal es el caso, por ejemplo, de la física en el siglo XVII. En efecto, esta disciplina hizo avanzar al resto de las ciencias empíricas previo crecimiento interno de la misma al conseguir un mayor alcance explicativo (factores internos), e incluso estimuló el desarrollo de nuevas disciplinas tales como la taxonomía, la balística, la microscopía y la física de fluidos. Por otra parte, la expansión y utilización del método consolidado por la física newtoniana implicó a su vez una crítica a la filosofía imperante (factores externos), tal como se observa al estudiar la bibliografía científica y filosófica del siglo XVIII. En especial, y nada más a manera de ilustración, recuérdese a este respecto los trabajos de Diderot, D’Alambert, Rousseau y otros enciclopedistas, aparecidos sistemáticamente en *La Grande Encyclopédie* (1751), cuya prosa desvirtuaba la antigua estructura cognitiva del saber que asociaba filosofía-teología y religión.

La siguiente figura permite apreciar las interrelaciones observadas en procesos de esta naturaleza:

Figura 1.



Fuente: Elaboración propia

Y en estructuras lógicas podemos formularlo así:

$$(xf). (xc) > (m)$$

O bien:

$$(m) \cong (xf). (xc)$$

Esta estructura nos permite observar, por tanto, que el desarrollo de la metodología científica (m) está en directa relación con el desarrollo de los conocimientos científicos (xc) acerca de la naturaleza y la sociedad y con la filosofía predominante en la época (xf).

Para ilustrar las tesis que hemos venido utilizando, es posible tomar algunos ejemplos de la historia de las ciencias.

Tesis 1. "Los métodos científicos están en relación directa con los conocimientos científicos existentes acerca de la naturaleza y la sociedad".

Ejemplo:

Solo cuando existe una taxonomía generosa acerca del cuerpo humano, como la de **Andreas Vesalius** (siglo XVI), que se caracteriza por su tendencia analítica, desde fuera hacia adentro, enumerando y enunciando las partes, se dan las condiciones para que luego en el siglo XVIII, con Karl Linneo, aparezca una amplia y completa sistematización del mundo natural biológico. Esta ordenación parte del criterio metodológico de las similitudes del funcionamiento, estableciendo los límites entre las clases de seres vivos. Por tanto, el método de clasificación estático del naturalista Karl Linneo, únicamente es posible gracias a los conocimientos científicos previos conseguidos por Andrea Vesalius (Jacob, 1973, pp. 19, 37, 43, 50, 83 y 127; Bunge, 1961 p. 269).

Otro ejemplo:

La física con Albert Einstein a principios del siglo XX pudo desarrollar la teoría de la relatividad general, puesto que ya existía una geometría no euclidiana como la del matemático alemán Bernhard Riemann (1854) y porque se había aceptado el cálculo tensorial del italiano Gregorio Ricci (1857).

En la historia moderna de la ciencia física ha sido un hecho afortunado el que el científico que estaba construyendo un sistema teórico nuevo se haya encontrado siempre con que las matemáticas de que tenía necesidad para su sistema habían sido ya elaboradas por matemáticos puros para su propio recreo. Así, Einstein tuvo a mano al desarrollar la relatividad general (1915) la geometría no-euclidiana de Riemann (1854) y el cálculo tensorial de Ricci (1857) (Braithwaite, 1965, p. 65).

Lo anterior, por tanto, nos permite colegir que:

- Hay vinculaciones interdisciplinarias en el desarrollo científico y metodológico; en este caso: matemática-física-matemática.
- El nivel de desarrollo de las matemáticas era superior al desarrollo de la física antes de Einstein.
- El nivel superior de desarrollo de las matemáticas en una época determinada (1915) permitió ascender a la física a un estadio superior.
- La teoría de la relatividad implicó a su vez nuevos avances en otras ciencias.

Tesis 2. “Los métodos científicos están en relación directa con la filosofía imperante en una época determinada”.

Ejemplo:

La filosofía mecanicista y teológica de los inicios del siglo XVIII se enmarca dentro del criterio pseu-

dometodológico que sostiene que los principios científicos son equivalentes a los principios teológicos. En esta época se considera la existencia de un orden divino establecido en el universo. Lo anterior estimula a las ciencias para la adopción de una concepción mecánica de los fenómenos, teniendo como referente inmediato a la física de Newton (Saldívia, 1989, pp. 88-91).

Al respecto, apréciase la noción mecánica del espacio-tiempo en el discurso newtoniano:

El espacio, en cualquier dirección, puede dividirse en partes, cuyos límites comunes se denominan superficies; y las superficies, en cualquier dirección, pueden dividirse en partes, cuyos límites comunes se denominan líneas; y las líneas en cualquier dirección, también pueden dividirse en partes, denominadas puntos. De donde la superficie no tiene profundidad, ni la línea anchura ni el punto dimensiones... Además, los espacios son por doquiera yuxtapuesta a la extensión, de donde por doquiera hay límites comunes a partes contiguas (Newton, 1962; Casini, 1971, p. 55).

Lo anterior indica claramente que esta ciencia nueva de Newton se caracteriza por la sustitución de viejos principios metafísicos que se abstienen de ahondar en especulaciones sobre la naturaleza de la gravedad y cuya prosa se centra en dar cuenta del comportamiento regular y matemático de los fenómenos. Es casi una descripción geométrico-matemática, pero explicada muy rigurosa y claramente en la prosa científica.

Por tanto, la concepción física resultante de la concepción filosófica existente permite a la metodología científica de la época importantes logros:

- a) Que la observación y experimentación se realicen

directamente sobre los fenómenos; en este caso el espacio, que en el Medioevo era dominio divino y por ello impenetrable a la observación directa.

b) El desarrollo de instrumentos teóricos y prácticos para mensurar los fenómenos u objetos de estudio y para racionalizar el tiempo. Ello implica también un mayor desarrollo tecnológico al perfeccionarse, por ejemplo, los relojes.

c) Reforzar el desarrollo del principio de causalidad, en tanto, los diversos fenómenos son concebidos como el efecto de movimientos previos de otros fenómenos, dentro de un universo ordenado común. Todo esto lleva a formular leyes causales dentro del campo de la investigación científica. Ello significa “un enriquecimiento del determinismo: el determinismo causal queda incorporado al determinismo general” (Bunge, 1961, p. 295)

Otro ejemplo:

El sitio en que se encuentra la evolución científica en el siglo XVIII —caracterizado por la lucha metodológica entre los seguidores de Isaac Newton (1642-1727) y Wilhelm Leibniz (1646-1716)— culmina en el ámbito filosófico con el desarrollo del método crítico de Immanuel Kant (1724-1804). Este autor centra más adecuadamente el problema de la aprehensión del conocimiento, para lo cual analiza la validez y el alcance del conocimiento y cuestiona los límites de la razón. Lo anterior equivale a llevar a la práctica el criterio metodológico de “plantear más correctamente los problemas” (Cassirer, 1965, pp. 23-24).

3. HACIA UNA CONCLUSIÓN

La epistemología, dentro de sus estudios que buscan determinar la confiabilidad y validez del conocimiento científico, debe analizar a menudo la situación de una ciencia en particular en su génesis histórica y revisar la metodología de la misma, sus instrumentos y su rango de alcance explicativo. Por ello, no es extraño que también se centre en el estudio de la dialéctica y su interfaz con los métodos como eje del proceso de adquisición del conocimiento y como rasgo de confiabilidad de los conocimientos aportados en dicha disciplina. Esto es lo que se ha dejado de manifiesto en este ensayo, en especial centrándose en las interacciones entre física-método y dialéctica.

BIBLIOGRAFÍA

BRAITHWAITE, R. (1965). *La explicación científica*. Madrid, España: Tecnos.

BUNGE, M. (1961). *Causalidad*. Buenos Aires, Argentina: Eudeba.

CASINI, P. (1971). *El universo máquina*. Barcelona, España: Martínez Roca.

CASSIRER, E. (1965). *El problema del conocimiento. Vol. I*. México: Fondo de Cultura Económica.

DE GORTARI, E. (1972). *Introducción a la lógica dialéctica*. México: Fondo de Cultura Económica.

GARCÍA, J. (1964). *Historia de la ciencia*. Barcelona, España: Danae.

JACOB, F. (1973). *La lógica de lo viviente*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.

KHUN, T. (1990). *La estructura de las revoluciones científicas*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria

NEWTON, I. (1962). *De gravitatione et aequipondio fluidorum. Unpublished Scientific Papers*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Library.

ROSENTAL, M. Y IUDIN, P. F. (1965). *Diccionario Filosófico*. Montevideo, Uruguay: Ediciones Pueblos Unidos.

SALDIVIA, Z. (1989). Newton y el universo mecánico. *Revista Trilogía*, 9(16-17), Santiago de Chile.

INSTRUCCIONES A LOS COLABORADORES

I. Acerca del envío de los artículos para publicar en la Revista de Estudios Políticos y Estratégicos UTEM

1. Los trabajos que deseen publicarse, deberán enviarse a su Editora Paola Aceituno O., vía correo electrónico al email, paola.aceituno@utem.cl, o bien a politicaspublicas@utem.cl
2. El texto deberá tener sus páginas numeradas, e incluir una biografía resumida de cada autor(es) incluyendo grados académicos, cargos, y señalar su dirección de correo electrónico.
3. Los trabajos pueden tener una extensión máxima de 25 páginas, incluyendo tablas, gráficos, figuras, etc. y deben conservar el color del artículo. El tipo de letra es Times New Roman, el tamaño de letra es 11 a espacio y medio.
4. Se deberá anteponer al artículo, su título y un resumen del mismo con no más de 150 palabras y 5 palabras claves en español (de preferencia en inglés, aunque no es excluyente).
5. Los títulos y subtítulos del artículo deberán ser claros y relacionados con los contenidos del mismo y sin subrayados.
6. Los trabajos enviados para su publicación deben ser inéditos y el autor debe comprometerse a no someterlo simultáneamente a la consideración de otras publicaciones periódicas.
7. El editor informará si el trabajo presentado cumple o no con la línea editorial de la Revista.

II. EVALUACIONES.

1. Si el artículo es acogido por el Editor, se designará a los pares que lo evaluarán, sobre la base de una doble lectura anónima. La temática que aborda el manuscrito, será evaluado según los siguientes criterios:

- Respecto al tema: originalidad, claridad del planteamiento, interés científico.
- Rigor académico: postulado de una idea central, fundamentación en un cuerpo teórico, correcta estructuración, entre otros.
- Aporte al conocimiento: contribución a nuevos saberes, críticas, análisis, proposiciones.
- Aspectos formales: correcta presentación del manuscrito de acuerdo a las normativas editoriales de la revista.

La pauta de evaluación puede ser revisada en <http://revistaepe.blogutem.cl/normas/>

2. Los evaluador(es) decidirán si un trabajo cumple o no con los criterios generales mencionados en el punto anterior, e informarán (en caso de existir) observaciones para el mejoramiento del manuscrito final.
3. El Editor informará al autor sobre la decisión de publicar o rechazar el artículo, entregando las observaciones en caso necesario para la preparación definitiva.
4. Los autores cuyos artículos hayan sido aceptados y publicados, ceden los derechos a la Revista de Estudios Políticos y Estratégicos, pudiendo volver a publicar o citar su trabajo, siempre y cuando indiquen la referencia de su publicación original.
5. Aquellos autores cuyos artículos sean publicados recibirán tres ejemplares de la respectiva Revista.

III. NORMAS BIBLIOGRAFICAS Y CITAS

Los artículos deben ser redactados según las normas del Manual de Estilo de Publicaciones de la American Psychological Association. (APA).

Orden Bibliográfico: La lista se ordena alfabéticamente por el apellido del autor.

Notas al pie de página: Las notas al pie de página irán numeradas consecutivas.

Facultad de Administración y Economía UTEM

A través del Programa de Estudio de Políticas Públicas imparte:

- Magíster en Ciencia Política
- Magíster en Políticas Públicas y Seguridad Ciudadana
- Magíster en Gestión y Promoción en Desarrollo Local

Más información en:

www.pepputem.cl
politicaspUBLICAS@utem.cl
(56-2) 27877942

A través de la Escuela de Administración imparte las siguientes carreras:

- Ingeniería en Administración Agroindustrial
 - Administración Pública
- Técnico de Nivel Superior en Gestión Pública,
Mención Gestión Municipal

Más información en:

www.escaadministracion.blogutem.cl
escuela.administracion@utem.cl
(56-2) 27877929



UTEM

UNIVERSIDAD
TECNOLÓGICA
METROPOLITANA

del Estado de Chile