



Dirección de Investigación y Publicaciones

Conocimiento Experto y Toma de Decisiones en Políticas Públicas: El caso de MIDEPLAN en Chile^{*}

Juan Pablo Pinilla, Francisco Godoy, Magdalena Iragüen, Javiera Rauld^{**}

Noviembre 2011

Resumen

La ponencia aborda la función y valoración del conocimiento experto en el marco de la toma de decisiones en políticas públicas. Para ello se realizó un estudio de caso en MIDEPLAN, que buscó problematizar las concepciones existentes sobre el saber técnico y las expectativas asociadas a la participación de expertos en la formación de políticas sociales. El estudio se propone describir las concepciones y valoraciones asociadas a la experticia por parte de distintos actores vinculados a la formación de políticas; identificar contextos y canales de circulación en los que se desenvuelve el conocimiento experto; y comparar las expectativas que autoridades públicas, asesores, consultores y académicos tienen sobre el rol de los expertos. Se concluye discutiendo la necesidad de articulaciones productivas entre los aportes de la experticia y la decisión política.

* La ponencia es parte de la investigación “Conocimiento Experto y Toma de Decisiones en Políticas Públicas: Actores y Políticas Sociales en Chile”, Concurso de Proyectos de Iniciación en Investigación Social, Dirección de Investigación y Publicaciones, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile.

** Juan Pablo Pinilla, Antropólogo Social, Magíster en Análisis Sistémico Aplicado a la Sociedad, Universidad de Chile. Contacto: jpinilla@ug.uchile.cl

Francisco Godoy, Licenciado en Antropología Social, Magíster(c) en Ciencias Sociales mención Sociología de la Modernización, Universidad de Chile.

Magdalena Iragüen, Licenciada en Sociología, Universidad de Chile.

Javiera Rauld, Licenciada en Sociología, Universidad de Chile.

I. Introducción

«Conocimiento técnico», «opinión de especialistas», «provisión de evidencia», son algunos de los términos que hoy en día se invocan a la hora de abordar asuntos públicos. La apertura de los procesos de toma de decisiones a consideraciones de experticia se encuentra en consonancia con la pretensión de lograr iniciativas políticamente viables y técnicamente eficientes. De ello da cuenta la sofisticación que adquieren los procesos de toma de decisiones en la actualidad, donde la formulación de soluciones y el diseño de alternativas pasan a ser elementos centrales de la deliberación en políticas públicas. Es en este marco donde se aprecia una apelación común al conocimiento experto, así como el protagonismo de una nueva clase de actores, los denominados “expertos”.

La literatura especializada ha puesto de relieve este fenómeno, sobre todo desde una perspectiva socio-histórica. Llama la atención que estudios empíricos respecto a la emergencia y desenvolvimiento del recurso de la *expertise* en el proceso de políticas públicas sea un ámbito aún escasamente trabajado. Surgen entonces el problema de poder establecer las funciones que desempeña el conocimiento experto en el proceso de políticas públicas, y más específicamente en las instancias asociadas a la toma de decisiones en políticas sociales.

Utilizando como campo de estudio el Ministerio de Planificación de Chile (MIDEPLAN, actual Ministerio de Desarrollo Social) y su entorno relevante, la ponencia propone a una aproximación al rol que ocupa el conocimiento experto en el proceso de formación de políticas sociales.

¿En qué consiste la función del conocimiento experto en el marco de la toma de decisiones en políticas sociales? ¿Qué espacios y canales de circulación se disponen para este recurso? ¿Cómo es concebido y valorado por los distintos actores involucrados? ¿Qué expectativas existen sobre el rol de los expertos dentro de la toma de decisiones? Son las preguntas que guían la exposición.

La exposición inicia con una descripción de los antecedentes del estudio, colocando énfasis en los cambios de paradigma en la política social y el caso de MIDEPLAN, para luego explicitar la estrategia metodológica utilizada en el estudio. Los cuatro apartados siguientes desarrollan los principales hallazgos. El primero de ellos expone las concepciones de distintos perfiles de actores en torno al conocimiento experto, tanto en términos de contenido como valorativos. La siguiente sección identifica y describe el uso de la experticia en distintos contextos de política pública: momentos, soportes y vías de circulación asociados a las políticas sociales en MIDEPLAN. Finalmente, se caracterizan las expectativas que los participantes tienen sobre el rol de los expertos, concluyendo con una reflexión sobre el desempeño de la experticia en la toma de decisiones sobre políticas sociales.

II. Antecedentes

Política pública y conocimiento experto

La creciente especialización de las intervenciones del Estado, guiada por criterios y demandas de eficiencia, eficacia, oportunidad y calidad, ha delineado un escenario favorable a la incorporación de expertos a los espacios de toma de decisiones, especialmente al momento de esgrimir argumentos en contextos de controversias públicas (Limoges, 1993). La *expertise*, en términos de posesión de conocimientos teóricos y prácticos que pueden acreditar ciertos individuos para determinadas áreas, resulta entonces fundamental en el desarrollo de las políticas. No obstante aquello, la ‘dimensión cognitiva’ asociada a la toma de decisiones tiene como reverso la denominada tecnocracia; entendida como la sobrevaloración del uso de criterios técnicos y su imposición sobre decisiones de índole política, dejando en un segundo plano el vínculo entre las autoridades elegidas democráticamente y las necesidades y demandas de la ciudadanía (Centeno, 1993; Radaelli, 1999). Es así como la tecnocracia llega a ocupar espacios importantes en instancias como consejos asesores presidenciales (Aguilera 2007, 2009), asesores parlamentarios (Ampuero, 2003, 2005; Valdés y Soto, 2009) y *think tanks* (Rich, 2004).

De este modo, atendiendo a la importancia del conocimiento experto para el desempeño del las políticas públicas en contextos de alta complejidad (Willke, 2007), y contra posturas que normativa o descriptivamente plantean la preeminencia de uno u otro tipo de actor, es preciso reconocer la convivencia e interacción de racionalidades políticas y técnicas al interior del aparato gubernamental, cuya dinámica es precisamente una de sus características más distintivas y relevantes de estudiar hoy en día.

Políticas sociales en Chile

Las políticas sociales son un modo de acción del Estado sobre la sociedad, por ende las características de éstas dependerán de la articulación entre Estado y sociedad, definiendo un determinado paradigma de intervención. En el caso chileno, a partir de la Dictadura Militar se escribió un nuevo capítulo en la política social chilena, que dice relación con una manera de pensar el modo en que el Estado debe intervenir en la sociedad. Rolando Franco ha caracterizado este enfoque como “el paradigma emergente de la política social”, poniendo especial énfasis en tres rasgos: (a) basar la lógica de toma de decisiones en una lógica de proyectos que compiten entre sí para asegurar la innovación y eficiencia en las propuestas de solución a determinados problemas; (b) que las fuentes de recursos que sirven para financiar estos proyectos pasen a ser cofinanciados con los propios beneficiarios y en donde el Estado subsidia a los beneficiarios para que ellos elijan entre diversas alternativas de oferta de servicios; y (c) la integración de criterios de focalización para la definición de la población beneficiaria del servicio público (Franco, 1996: 12-14).

Ya para la década de los 90 y con la vuelta a la democracia, se produjo un giro en el paradigma de la política social, en tanto se comenzó a consolidar una mirada más amplia en la formulación de políticas sociales que implica ya no sólo asegurar mínimos de subsistencia a través de la asistencia social, sino que además la posibilidad de generar inclusión social a partir de sistemas incrementales de cobertura, buscando producir seguridad para el conjunto de la ciudadanía.

En este sentido, la reducción de la pobreza se convirtió en el objetivo central y se introdujeron mecanismos de mercado en el funcionamiento de la seguridad social, educación, salud y vivienda. Según Osvaldo Larrañaga la política social se “tecnific”ó en este período, ya que focalizó la acción pública en la población pobre y la selección de los beneficiarios comenzó a realizarse en base a la condición socioeconómica del hogar, así toda persona que cumpliera con las condiciones de elegibilidad requeridas (ya sea edad, actividad laboral o nivel de ingreso) tendría derecho a acceder a los beneficios que les corresponda (Larrañaga, 2011: 13-24).

Esta tecnificación de la formulación de políticas sociales ha tenido como consecuencia una apertura hacia el conocimiento y la aplicación de investigación relevante referida a temáticas de focalización, evaluación de impacto, definición de la pobreza, entre otros. Es así como las grandes políticas llevadas a cabo por los gobiernos se han fundamentado en la creación y utilización de comisiones expertas y asesorías, que se fundan como espacios de trabajo y vinculación entre expertos en diferentes temáticas, con objeto de realizar propuestas de política en determinados asuntos públicos. Estos son los casos de las Comisiones Asesoras Presidenciales para la formulación de Chile Solidario, para la Reforma Previsional, para la Reforma de las Políticas de Infancia, para la Calidad de la Educación, para la Transparencia y Probidad, para la Educación Superior, de Trabajo y Equidad, y últimamente de la Ficha de Protección Social (Aguilera, 2009, 2007).

El caso de MIDEPLAN

Como se ha indicado, la unidad de análisis de la presente investigación es el Ministerio de Planificación, organismo que hasta octubre de este año se encargaba del análisis, diseño, coordinación, ejecución y evaluación de políticas sociales, planes y programas en Chile. Debido a una reestructuración ministerial que tuvo por objetivo mejorar el modo de intervención del gobierno en base a las políticas sociales, el MIDEPLAN pasó a ser el Ministerio de Desarrollo Social (MDS), ampliando sus facultades y posicionándose como el ente coordinador de todas las políticas sociales del país.

Los grandes cambios de esta transformación se traducen en nuevas funciones que competen al ministerio con el objetivo de optimizar las intervenciones sociales, con una mirada integral y no sectorial. Estas son: implementar un marco general que sirva de referencia para la evaluación de los proyectos sociales, y que asegure un monitoreo constante de los proyectos en proceso y los terminados; mejorar la focalización de los proyectos sociales, evitando duplicidades y atendiendo prioridades, es decir asegurando

que la cobertura de los programas sea la adecuada; coordinar efectivamente las políticas sociales del Estado con una institucionalidad que se avoque al estudio y análisis de la realidad global; y finalmente, garantizar el actuar articulado de los ministerios y sus servicios. Estas nuevas cualidades incorporadas en la cartera se enmarcan en las lógicas del nuevo paradigma de la política social.¹

Presentación de la investigación y de la metodología utilizada

La presente investigación constituye una aproximación al rol que ocupa el conocimiento experto en el proceso de políticas públicas en Chile. Su objetivo de investigación, en términos generales, radica en caracterizar la función del conocimiento experto en las instancias de toma de decisiones en políticas sociales; y en términos específicos refieren a: i) Identificar los contextos y canales de circulación en los que se desenvuelve el conocimiento experto en la toma de decisiones en políticas sociales; ii) Describir las concepciones y valoraciones asociadas al conocimiento experto por parte de los actores vinculados al proceso de deliberación de programas sociales; y iii) Comparar las expectativas que autoridades políticas y asesores implicados tienen sobre el rol de los expertos.

Se realizaron entrevistas semiestructuradas a 28 informantes, divididos en perfiles de actores según el tipo de actor que estos constituyen en relación a su posición en la gestión del conocimiento experto en la formulación de políticas sociales (ver anexo n° 1).

Las entrevistas fueron estructuradas en base a una operacionalización de los conceptos claves presentes en los objetivos que sirvieron de insumo para la generación de un modelo analítico y teórico para el análisis. Estos son los canales de circulación de la experticia, los contextos en los que se desenvuelve el conocimiento experto; las atribuciones de contenido y las atribuciones de valoración, y las expectativas sobre el rol de los expertos (Cuadro 1).

Cuadro 1. Operacionalización y variables claves

Objetivos específicos	Variables claves derivadas
Identificar los contextos y canales de circulación en los que se desenvuelve el conocimiento experto.	Canales: 1. Soportes (lo que acredita la experticia) 2. Vías de Circulación (fuentes, consultorías, redes, interfaces). Contexto (espacios): 1. Momento de las políticas 2. Instituciones
Describir las concepciones y	Atributo de Contenido (cognitivo)

¹ Para efectos específicos de la investigación, esta reestructuración no significa un problema de descontextualización ya que durante la época de desarrollo del terreno (entrevistas), dentro de MIDEPLAN ya se venían realizando funciones del MDS.

valoraciones asociadas al conocimiento experto por parte de los actores vinculados al proceso de deliberación.	1. Concepciones del saber experto Atributo de Valoración (normativo) 1. Valoración del saber experto
Comparar las expectativas que autoridades políticas y asesores implicados tienen sobre el rol de los expertos.	Expertos Expectativas

Fuente: Elaboración propia

III. ¿A qué nos referimos con conocimiento experto?

Gestión de la experticia

Informes de diversas organizaciones han argumentado que la promoción de un diálogo estrecho entre decisores de políticas e investigadores aplicados puede llegar a fortalecer el impacto de los programas sociales, así como el desarrollo de las disciplinas académicas. Los autores sostienen que hoy en día todo grupo interesado en influir en controversias públicas debe apoyar sus posiciones en una experticia determinada (Limoges, 1993). De este modo la provisión de evidencia oportuna para la toma de decisiones adquiere relevancia crítica (Duflo & Takavarasha, 2010). En efecto, las investigaciones técnicas brindan lineamientos que pueden llegar a permear y transformar los modos de pensar los asuntos de política, tanto a nivel de la opinión pública como de las autoridades electas (Rich, 2004). Las “ideas”, se asegura, pueden incentivar la acción proveyendo “hojas de ruta” particulares en los dilemas políticos; empujando a los encargados de la toma de decisiones a seguir direcciones precisas, brindándoles buenas razones para adoptar determinados cursos de acción (Campbell, 1998). Para esto el recurso a la experticia resulta fundamental, en la medida que permite dotar de credibilidad un conocimiento que eventualmente puede servir de base para la deliberación entre las autoridades.

En el marco de una gradual extensión de políticas basadas en experticia, se observa la producción de un nuevo recurso para otorgar validez, legitimidad y razonabilidad técnica a la formulación de políticas públicas. Denominamos conocimiento experto a una forma especializada de saber que responde a problemas de procesamiento, codificación y discriminación de información atingente en el marco de la elaboración de políticas, con objeto de orientar y trazar cursos deseables para la toma de decisiones. La gestión de la experticia constituye, por lo tanto, un uso estratégico donde la traducción entre “evidencia científica” y “decisión política” requiere de la mediación de cierto saber aplicado al momento de enfrentar problemas de política.

Allende de discusiones conceptuales, son escasas las referencias empíricas en torno a las concepciones que distintos actores manejan sobre dicho recurso. Se hace indispensable entonces contar con una conceptualización clara, que integre dentro de sí la pluralidad de

referencias asociadas al conocimiento experto así como los atributos que distintos actores vinculados a la formulación de políticas públicas le asignan.

Atributos del conocimiento experto

Para efectos de la investigación, se ha construido una matriz de análisis que da lugar a los perfiles de actores relevantes. Esta matriz fue construida en base a tres variables discriminatorias –afiliación institucional, recursos y rasgo relevante en MIDEPLAN– que permiten situar a cada uno de los perfiles en una determinada posición en la gestión del conocimiento experto relevante para las políticas sociales.

Los perfiles generados corresponden a: i) autoridades públicas, son aquellos actores que tienen un rol determinante en la toma de decisiones al interior del ministerio, que cuentan entre sus recursos el hecho de abordar el conocimiento experto desde una mirada de la gestión política; ii) asesores ministeriales, hacen referencia a aquellos que forman parte del ministerio pero desde una posición de apoyo técnico y administrativo, en términos de la formulación e implementación de políticas; iii) consultores independientes, que realizan asesorías y consultorías externas de recomendación, pero desde fuera del ministerio, basando su trabajo en la provisión de evidencia para la toma de decisiones; y por último iv) académicos, que refiere a los actores cualificados que desde instituciones académicas se encuentran relacionados indirectamente a la generación de políticas en el ministerio en base a la producción de investigación aplicada (Cuadro 1).

Cuadro 2. Construcción de Perfiles

Perfil	Afiliación Institucional	Recursos	Rasgo relevante en MIDEPLAN
Autoridad Pública	Ministerio	Posiciones en Gobierno, gestión política y adscripción partidista	Toma de decisiones
Asesor Ministerial	Ministerio	Jerarquía administrativa, gestión técnica y de apoyo	Responsabilidades administrativas
Consultor	Organismos Internacionales, Think Tanks, Consultoras	Estudios técnicos, asesorías,	Provisión de servicios externa
Académico	Universidades, Centros de Investigación	Credenciales académicas, publicaciones	Investigación aplicada afín

Fuente: Elaboración propia.

A cada perfil fueron asociados referencias que luego se clasificaron en dos clases de atributos: de contenido y de valoración. Entre los primeros se hallan aquellas ideas que aluden a rasgos descriptivos del conocimiento experto, asociándolo a la provisión de evidencia, la aplicación de investigaciones, el manejo de los recursos y la evaluación de las

políticas. Los atributos de valoración, en cambio, comprenden apreciaciones normativas respecto al desempeño de la experticia: su credibilidad, la legitimidad de su uso y la ideología a la cual puede o no servir.

Cuadro 3. Síntesis de Atributos del Conocimiento Experto según Perfiles

	Atributos	
	De Contenido	De Valoración
Autoridad Pública	Tecnificación de la política	Marcos ideológicos
Asesor Ministerial	Información de calidad, optimización técnica, factibilidad de las propuestas	Base para llegar a acuerdos, acercamiento de posiciones
Consultor	Elaboración de las evidencias y ponderación del saber	Concepciones de sociedad, sesgo ideológico y componente técnico
Académico	Evidencia soportada por investigación aplicada, orientada a soluciones de políticas	Credibilidad según fuentes de información y convivencia de múltiples perspectivas

Fuente: Elaboración propia.

Desde el punto de vista de los académicos se estima que el conocimiento experto permite anticiparse a contingencias sociales y de este modo responder a problemáticas emergentes de política pública. La información, se piensa, puede marcar una pauta en la toma de decisiones, basada ya no en intuiciones de políticos gobernantes sino en “información técnica”. Es necesario un basamento en la evidencia rigurosa, en la realidad. En este sentido, se estima que la evidencia académica abre caminos en las decisiones de política: “el rol de uno es darles la mayor información posible con la mayor rigurosidad para que tome la mejor decisión” (Ac 14).²

Ahora bien, la provisión de evidencia por sí misma no asegura efectividad. Para ello se requiere de estrategias, hallar contextos políticos que permitan tomar decisiones considerando un soporte técnico y académico robusto. Un factor clave al respecto obedece a la difusión de los hallazgos de investigación.

“Nuestro foco está en generar soluciones de política pública y entregar herramientas para la toma de decisiones. Academia para la solución. [...] Pero sobre todo para traspasar estas barreras que existen constantemente entre los tomadores de decisiones y lo que los investigadores son capaces de observar” (Ac 12).

En efecto, establecer lazos entre el mundo académico y el político requiere de una gestión específica del saber, “un manejo más estratégico donde la ambigüedad no es suprimida pero es diestramente manejada” (Ac 3). Parte de ello consiste en testear modelos que, en

² En las citas, las letras representan al entrevistado en referencia a su perfil: “Ap” para Autoridad Pública, “As” para Asesor Ministerial, “Co” para Consultor, y “Ac” para Académico. El número identifica al sujeto específico, tal como se registra en el Anexo.

su argumentación y exposición discursiva, parecen lógicos, pero que al contrastarlos con los datos no siempre funcionan. Como sostiene un informante,

“casi todos ellos [los actores del debate público] tienen modelos conceptuales que son lógicos en sí mismos. Son como un cuento. [...] Pero después hay otra parte, y donde creo que la contribución académica es sustantiva, que es tratar de ver si ese cuento tienen sentido en el mundo real. Eso tiene que ver con investigación con datos, con estadísticas, como lo llamamos en las ciencias sociales, con econometría. Ese es un aporte insustituible, pues sin él los cuentos son todos válidos” (Ac 1).

La valoración que hacen los académicos del conocimiento experto estriba por lo tanto en su competencia para “generar evidencia creíble” (Ac 19). La credibilidad de este saber se fundamenta tanto en la confiabilidad de las fuentes de información, como en la convivencia de miradas distintas.

No obstante lo anterior, se estima que el ajuste de instrumentos, la fijación única por aumentar su precisión, puede tender a prescindir de discusiones de fondo sobre los modelos de política pública en los cuales se insertan. Ante esto se arguye la presencia del componente ideológico en términos amplios, es decir, de “tener una percepción predeterminada de cómo cree que es el mundo” (Ac 1). Si bien no se consideran “gente neutra políticamente hablando” (Ac 14), existe una valoración negativa sobre la utilización del conocimiento experto para legitimar decisiones previamente definidas.

Por parte de los asesores ministeriales, las atribuciones que hacen del conocimiento experto dicen relación con la factibilidad que pueden lograr las alternativas políticas. En efecto,

“se trata de mantener la discusión enfocada en aquello que es posible, que es factible y óptimo, o lo que creemos que es factible, [...] pero decir ‘esto es lo mejor que se puede hacer’ y tratar de que los políticos no se salgan de ese marco” (As 22).

Se estima que la experticia permite ponderar no sólo la consistencia lógica de los argumentos que se ofrecen, sino que además el grado de exactitud y completitud de la información ofrecida para respaldar posiciones particulares. He ahí el énfasis en la calidad de la evidencia generada, y en cómo mejorar la base a partir de la cual se toman decisiones de políticas sociales en el país.

“Uno tiene que hacerse responsable de la información que está proveyendo, y si esta es suficientemente confiable o no, como para entregarla y que se tomen decisiones acordes a esos niveles” (As 16).

Uno de los modelos que los asesores vinculan a este uso del conocimiento experto apunta a la experimentación: testear si las soluciones propuestas funcionan antes de comprometerse con posiciones irrestrictas.

“En el fondo los estudios ven resultados prácticos, son estudios que van más allá de un tema político, que ven una intervención y ven qué ha resultado. Y si uno puede llegar a

tener ese nivel de información sobre políticas sociales y hacer un experimento y decir oye, esta cuestión hicimos A, dio Z, y es realmente por el programa, eso va más allá de un color político. Eso es información dura que si es buena hay que aplicarla” (As 10).

En términos de su valoración, se estima que el conocimiento experto a menudo contribuye a sentar las bases para el establecimiento de acuerdos, “permitiendo que las posiciones se acerquen mucho más” (As 11). A través de criterios técnicos y diagnósticos en común, aseguran, es plausible balancear posiciones políticas distintas.

La concepción predominante en consultores se caracteriza por incorporar elementos de los perfiles anteriores. Se concibe que la política pública ha ido tecnificándose, “basando cada vez más en evidencias científicas o más sólidas, lo que se llama hacer política basada en la evidencia” (Co 24). Ahora bien, establecen que los óptimos buscados en política pública no son de índole exclusivamente técnica sino también de carácter político-social.

“no me pidan que yo les optimice, porque esto no tiene un óptico técnico, sino que tiene un óptimo político y político social; y por tanto se salió del ámbito de decisión del experto” (Co 18).

Se estima que el saber experto genera contribuciones importantes en la evaluación de programas de política social, dotando de racionalidad la inversión pública. Especial énfasis tiene la proliferación de evaluaciones ex post, que permiten dilucidar si las intervenciones tuvieron los efectos esperados sobre la población objetivo, y en base a esto dirimir su continuidad, modificación o discontinuidad (Co 24).

Un elemento relevante en la gestión de la experticia dice relación con otorgar cierta ventaja a los tomadores de decisiones, “lo que hace que quien llega con un conocimiento técnico prime porque llega con el número” (Co 5).

Al momento de valorar el conocimiento experto los consultores asumen que existen múltiples experticias, muchas veces complejas de clasificar.

“Cuando uno dice conocimiento experto, que no piense que hay un fetiche allá afuera, al cual uno puede referirse cuando quiere decantar cualquier discusión. Siempre hay más que un aporte que la ciencia te puede hacer sobre los problemas y esos aportes pueden ser bien contradictorios” (Co 18).

En consecuencia, provisión de evidencia no quiere decir aquí el mero suministro de datos. La información supone un procesamiento previo y una intencionalidad. Este tal vez sea su rasgo específico: la experticia en temas de política social no se acaba en la mera transmisión de la “opinión de expertos”, sino que implica ante todo una vinculación entre un saber general y un conocimiento aplicado fundado en la empiria.

“¿En qué medida los responsables de hacer política –los *policy makers*– asumen que sus decisiones deben estar fundadas por un conocimiento sólido? Por evidencia, pero no sólo por evidencia, sino que una evidencia que ya esté debidamente sistematizada en función de que tiene por detrás un marco referencial en lo teórico, en lo conceptual, y no solo

juntar empirias; [...] tu puedes acompañar muy de cerca la realidad, pero eso no te deja habilitado para entender cuáles son las leyes que comandan esos fenómenos, lo tienes que complementar con elementos que son más propios de la teoría” (Co 18).

Finalmente, las autoridades públicas suelen aludir a la experticia como la convivencia de elaboraciones teóricas que conviven con sesgos ideológicos e intuiciones.

“Los conocimientos de los expertos y las asesorías de los expertos están muy permeados por la ideología. [...] Hay fundamento científico, pero hay mucho para una visión ideológica” (Ap 21).

Al subrayar los marcos ideológicos que sirven de trasfondo, afirman que tras toda asesoría experta existen concepciones de sociedad, y que en política pública muchas de las decisiones son discrecionales y no fundadas en criterios técnicos. No obstante, se estima que la tecnificación de los instrumentos de política, siempre manteniéndolos en un margen acotado en la toma de decisiones, puede tener efectos fructíferos.

Síntesis

Los hallazgos obtenidos en el análisis confirman que una concepción unilateral del conocimiento experto tiende a ser limitada, en la medida que no logra apreciar las concepciones, muchas veces disímiles, que en él coexisten. Según lo visto en los discursos de los distintos perfiles, es posible concluir de manera preliminar que no hay contraposición directa en la concepción del saber experto, sino más bien énfasis y connotaciones particulares (Cuadro 2).

Por parte de los académicos, los atributos de contenido del saber experto buscan reforzar la idea de su contribución científica, la importancia de testear modelos teóricos con datos empíricos. Para esto, se sostiene, es preciso contar con evidencia rigurosa y una conversación más estrecha entre el mundo de la política y lo científico.

Consultores y asesores ministeriales, por su parte, tienden a subrayar la importancia en la provisión de evidencia, aunque con énfasis que pueden diferir. Los consultores prestan atención a los marcos paradigmáticos e ideológicos que engloban los debates. Del otro lado, y por hallarse contractualmente implicados a la formulación de políticas, los asesores engarzan a estas referencias criterios técnicos.

Autoridades públicas, por último, comparten una visión eminentemente política del saber experto, en la medida que este recurso se asocia a preceptos ideológicos de fondo no siempre transparentados.

Tales referencias parecen confirmar el concepto de conocimiento experto como un recurso cuyo valor estriba en la interacción entre participantes de una controversia pública, los cuáles definen el status del saber ofrecido así como los límites de su

aplicabilidad y eficacia. En consecuencia, la credibilidad de la experticia no se sustenta exclusivamente en atributos individuales, sino que debe actualizarse continuamente y someterse a la crítica de pares. Cómo se actualiza ese saber en los distintos contextos de la política social, forma parte del siguiente apartado.

IV. Contextos de Política Pública

Momentos de la Política Pública

El ciclo de la política pública puede entenderse como un constructo analítico que refiere a un conjunto de etapas de decisiones y acciones realizadas en pos de constituir un cambio en las condiciones de vida de la población de un territorio determinado. Al destacar su forma de construcción se refiere con ello más a su carácter lógico que cronológico (Aguilar, 1992; Knoepfel, 2003), esto es, la 'linealidad' que presenta el modelo no siempre se observa a nivel empírico, si no que es definida a partir de la necesidad lógica de ciertos momentos que debieran estar a la base del desarrollo de las políticas. Así también, su carácter cíclico se deriva de considerar el vínculo de retroalimentación existente entre los momentos finales e iniciales del proceso.

Entre los modelos propuestos existe cierto consenso en los pasos fundamentales del ciclo: (1) definición del problema, (2) inclusión en la agenda, (3) identificación de alternativas, respuestas o soluciones, (4) formulación de programa (5) implementación y (6) evaluación (Mendoza, 2006: 10). Otras propuestas relevan la existencia de un momento de evaluación de las opciones previo a la selección y formulación de una propuesta específica (Del Castillo y Méndez, 2006)³, y la importancia de la construcción de la agenda de gobierno, en tanto "proceso mediante el cual las demandas de los diferentes grupos de la población se convierten en asuntos que compiten por la atención de las autoridades públicas" (Cobb y Ross, 1976: 126), dando cuenta de una configuración de actores que supera lo meramente gubernamental.

En base a las referencias obtenidas en la fase de investigación empírica, se han reconocido los siguientes momentos en la formación de políticas sociales: Definición y diagnóstico del problema, Elaboración de Alternativas, Formulación, Toma de Decisiones, Implementación y Evaluación.

A partir del análisis de resultados se puede distinguir, en términos generales, entre referencias de actores y del conocimiento experto. En las fases tempranas de las políticas se tiende a hacer alusión más directa a expertos (como personas u organizaciones), no obstante, conforme nos aproximamos al momento de la toma de decisiones se hace una

³ En este sentido, para Del Castillo y Méndez (2006) existen más pasos que requieren ser explicitados: (1) existencia de un problema, (2) definición del problema, (3) identificación de alternativas, respuestas o soluciones, (4) evaluación de opciones, (5) selección de opción, (6) implementación y (7) evaluación.

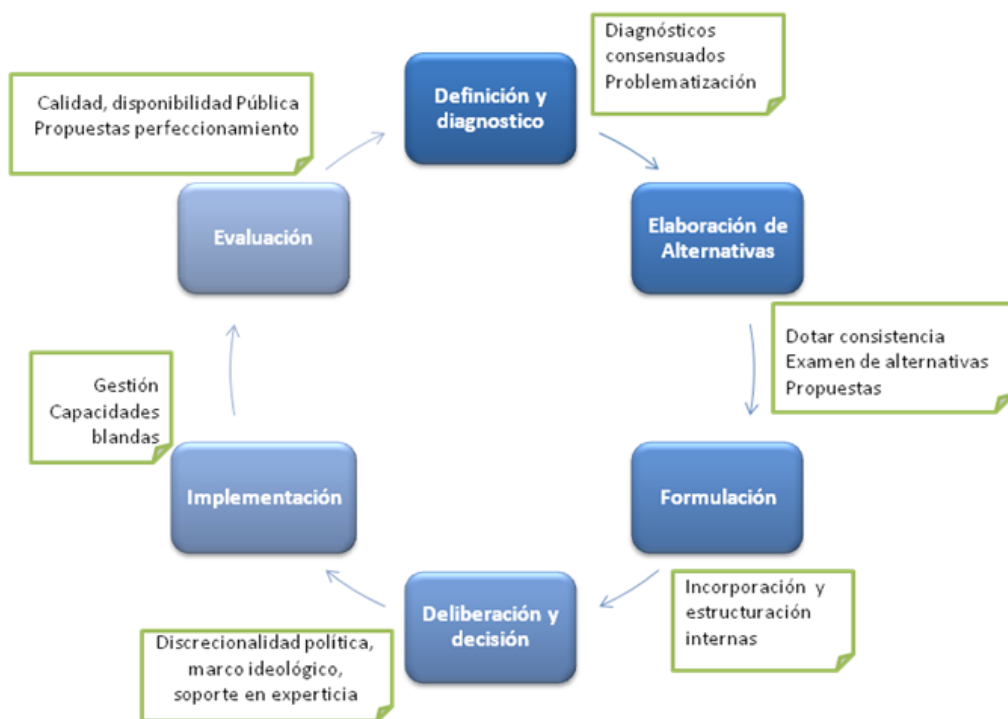
referencia más indirecta de la experticia, preferentemente bajo la forma de 'insumos' técnicos, vinculado a la centralidad de la autoridad política en dicho momento.

La participación de expertos adquiere relevancia nuevamente a la hora de realizar la evaluación de políticas. Respecto a estos procesos, se hace hincapié en su relevancia para el perfeccionamiento de las mismas, En este sentido, se cuestiona que "en general hay mucha investigación que se hace y después no sirve para nada, mucha consultoría que se encarga, que no tiene el estándar de calidad que le exige a una investigación en serio" (Co 4). Los avances en la evaluación contribuirían no sólo a la introducción de mejoras en el proceso de políticas, sino que también favorecería un fortalecimiento de los procesos de investigación. Esto es afirmado desde el mismo ministerio, en tanto "como país estamos en pañales con la ejecución de políticas que incluyan su evaluación y que sean construidas desde sus datos empíricos, que tengan el sustento para ser levantadas o eliminados si la evidencia así lo dice y eso es algo que se está empezando a hacer" (As 22). En este sentido se plantea que es fundamental que una evaluación no sólo indique el buen o mal desempeño de una política, si no que identifique además las causas (variables, mecanismos) que explican el éxito o fracaso de una intervención determinada. En dicho contexto, iniciativas de evaluación de carácter experimental como la Comisión Brújula (2011) son altamente valoradas, donde "lo importante es la medición más que la opinión de la comisión" (Co 23). A modo general, subyace un énfasis en los aspectos cognitivos y objetivos de estas evaluaciones, en tanto permiten un aproximarse a indicadores independientes de apreciaciones de carácter más subjetivo o parcial.

De este modo, se puede entender a las fases tempranas de política (formación de agenda, definición del problema, elaboración de alternativas) como de carácter 'abierto' a la participación de expertos extra gubernamentales; por contraposición, las fases intermedias (formulación, toma de decisiones, implementación) se hallan más vinculadas a la labor de los equipos técnicos de gobierno y cuadros administrativos.

Si bien la fase de evaluación presenta un grado de apertura hacia expertos extra-gubernamentales, la vinculación de estos últimos con el gobierno adquiere un perfil contractual y menos público. Análogamente, se observa que experticias de carácter más bien académico se vinculan mayormente a las etapas de definición de problemas y evaluación, mientras que experticias técnico-administrativas tienden a primar en las fases intermedias (Ilustración 1).

Ilustración 1. Momentos de Política Pública y Uso del Conocimiento Experto



Fuente: Elaboración propia.

En términos específicos, el momento de definición y diagnóstico de problemas está representado en buena medida por diversas comisiones asesoras convocadas, apuntando como hecho relevante a la construcción de diagnósticos consensuados sobre los cuales avanzar en el desarrollo de políticas, a partir de la conformación de cuerpos amplios y heterogéneos. En este sentido, un ex personero de gobierno indica,

“hicimos las comisiones asesoras un poco para compartir diagnósticos, es decir, ‘mira, éste es el problema, éste es el número de gente afectada, ésta es la plata que se necesita, esto es lo que tenemos; usted después vea cómo abordarlo, haga su propuesta, pero al menos no discutamos este diagnóstico’, que era algo tan básico pero eso no estaba” (Co 5).

De tal modo, dicho trabajo colectivo permite generar una línea base que sirva de orientación para el desarrollo posterior de políticas.

El momento de elaboración de alternativas es señalado como de alta significación para la participación de expertos, consultores y asesores ministeriales fundamentalmente. Esto ocurre tanto en términos de prestaciones hacia el ministerio como de cooperación en el desarrollo de conocimientos y elaboración de propuestas para las políticas sociales respectivas.

Desde la academia se plantea como necesaria la articulación político-académica, donde, luego de los planteamientos programáticos, político-ideológicos, “lo segundo es tener alguna conversación con lo científico por así decirlo, en el sentido de la evaluación académica de las políticas” (Ac 1). Desde el punto de vista de las instituciones, se resalta los aportes que son capaces de proveer los centros de estudio y *think tanks* locales: “poner temas y darle consistencia a la estructuración de las propuestas y las políticas” (Ap 21). En este espacio externo a MIDEPLAN, el recurso a la experticia técnico-académica no es sólo valorado en función de la provisión directa de propuestas, sino también en tanto permite afinar y consolidar alternativas. Es así como se señala:

“las propuestas siempre son elaboradas con el apoyo de organismos externos, universidades, técnicos y especialistas. O sea, no es una opinión o una propuesta exclusivamente interna, sino que se basa en la experiencia y conocimiento de expertos en la materia. Nosotros nos apoyamos mucho en esa labor” (Co 17).

En la medida en que nos aproximamos al momento de formulación efectiva de una política social, los equipos técnicos ministeriales pasan a tener un desempeño relevante. En esta etapa se alude más a capacidades y competencias técnicas específicas que a la producción de análisis generales. En este sentido, desde los asesores ministeriales se sostiene que su misión

“casi siempre llega en la segunda etapa, donde hay que diseñar una política, es decir, cuando una decisión política tiene que transformarse en acción, en un programa social, en una reforma legal o en lo que corresponda” (As 22).

Por otro lado, se destaca la fortaleza de los equipos técnicos ministeriales en los gobiernos anteriores, en consonancia con lo sugerido por estudios recientes (Garretón et. al., 2010; Banco Mundial, 2010). Sostienen, por ejemplo, que “gran parte de la política pública que se hacía era formulada por los mismos servicios, por los mismos intelectuales vinculados a los servicios y los ministerios, y de ahí llegaban al ejecutivo para hacer propuestas legislativas” (Co 5). A su vez, al igual que en el momento anterior, el trabajo previo con expertos extragubernamentales también es estimado positivamente, en tanto permite formar consensos y acelerar la aprobación de iniciativas específicas, como lo fue la que proclama la formación del Ministerio de Desarrollo Social. En este sentido, especialmente centros de estudio privados y *think tanks* desempeñan un rol de mediación entre el Ejecutivo y los partidos políticos y parlamentarios.

En el momento de Toma de Decisiones, la aparición de asesores y académicos expertos y el recurso a la experticia aparecen relegados a un segundo plano. Se enfatiza la tensión entre los aspectos políticos e ideológicos frente a los técnicos, apelando a la existencia de criterios o racionalidades para evaluar alternativas y seleccionar entre ellas. A diferencia de las etapas previas, los expertos se ven limitados a un rol de ‘informantes calificados’ en la toma de decisiones, donde pueden plantear que “las cosas deberían hacerse de esta manera, pero eso no significa que serán de esa manera” (As 22).

“El rol del conocimiento es clave y sustantivo, pero eso no sustituye la visión normativa que uno pueda tener... La toma de decisiones en políticas públicas es un ejercicio democrático donde hay muchas personas que aportan. Habiendo dicho eso, una parte de la investigación científica bien hecha puede ayudar” (Ac 1).

Respecto al proceso de avance de una determinada propuesta, en vías de constituirse en política oficial, se atribuye a la información provista por expertos el rol de “convencer a otros”, teniendo ellos “la posibilidad de no tomar decisiones, [pero sí] de instalar evidencias, mostrar resultados positivos y negativos” (Ac 19).

El equilibrio entre política y conocimiento es planteado entonces como una articulación entre ‘el poder de los argumentos’ y el ‘poder de las presiones’ (Co 17), no estando distribuidas de igual forma estas capacidades entre los diversos actores que participan del proceso general de formación de políticas. A su vez, en referencia al conocimiento científico, se apela al equilibrio entre empiria y teoría al momento de coadyuvar la toma de decisiones. En efecto, expertos consultores estiman que las autoridades políticas “lo pueden hacer muy bien desde el punto de vista de sus implicancias políticas; pero no necesariamente están bien fundados al respecto de la decisión técnica” (Co 18).

La ponderación entre aspectos técnicos e ideológicos resulta evidente al considerar que algunas decisiones que fueron resistidas por expertos y académicos, son finalmente tomadas en función de criterios políticos. “El término del 7% de los jubilados era resistido por muchos académicos, el postnatal también era resistido por muchos académicos, por tecnócratas, pero se han llevado a cabo igual, por motivos que son más políticos” (Ac 26). En este sentido también se apela a la existencia de ciertas ‘ventanas de oportunidad’ para la toma de decisiones, donde circunstancias socio-históricas pueden presentar escenarios favorables para la actividad académica, en tanto se reconoce que “hay una ventana de oportunidades que permite que aparezca la necesidad de uso de la investigación” (Co 4).

En otra arista respecto al contexto de la toma de decisiones, en general se subraya la necesidad de construir consensos para concretar satisfactoriamente la toma de decisiones, vinculado a un proceso de *trade-offs* (Ac 12), donde se reconoce que “uno no puede a veces quedarse con el más mejor, sino que con un segundo o tercero mejor y ahí es donde la política sirve para orientar sobre cómo hacer las cosas y cómo encontrar mejores caminos”. (Co 23). De este modo, es posible visualizar que la decisión política aparece como un proceso colectivo, como por ejemplo cuando se señala que “la mejor línea de pobreza, y/o la mejor manera de medir la pobreza para efectos de las decisiones de política pública en el país, es aquella que genera el más alto consenso entre los actores relevantes”. (Co 18).

Una característica que ha sido cuestionada en el modelo ya tradicional de toma de decisiones es su carácter ‘economicista’, el cual “cumplió un rol en un momento en que no se disponía de tiempo suficiente para dar discusiones”, pero que en estos momentos “éste debiera complementarse con otras perspectivas disciplinarias” (Ac 12). Una muestra de

ello puede observarse en la instalación del Ministerio de Desarrollo Social como una contraparte técnica-política en la toma de decisiones respecto a Hacienda, como

“una manera de hacer un contrapeso en la política, no puede estar todo en una sola balanza, y eso estaba en el fondo en el Programa del Gobierno, se veía que estaba todo en una sola balanza que era Hacienda, ellos decidían la política, decidían si la financiaban, decidían que hacer. Estaba todo muy concentrado en un solo Ministerio, y al dar esta función al Ministerio de Desarrollo Social lo que se quiere hacer es separar un poco de manera que haya discusión, para que esté más balanceado el tema de la toma de decisiones”. (As 10)

Síntesis

El análisis de las referencias al conocimiento experto dio como resultado la existencia de un uso diferenciado del conocimiento y la *expertise* dependiendo de los distintos momentos del ciclo de la política pública. Las fases tempranas de la política tienen mayor propensión a la participación de expertos extra gubernamentales, las fases intermedias se vinculan mayormente al trabajo de los equipos técnicos ministeriales, mientras que durante la fase de evaluación de políticas se vuelve a considerar la relación con expertos externos pero ya desde una mirada principalmente académica, en tanto posibilitarían mejoras no solo en la gestión y eficacia de las políticas, sino también en los procesos de investigación.

Si se consideran cada momento por separado es posible dar cuenta que varían los soportes, las referencias a los expertos y los contextos institucionales de uso del conocimiento. En la definición de problemas se destaca la utilización de comisiones asesoras que permiten generar diagnósticos consensuados; en la elaboración de alternativas los expertos especialmente los provenientes de Centros de Estudios y *Think Tanks*; en la formulación se privilegia la *expertise* en tanto capacidades y competencias técnicas por sobre el análisis, en este sentido tienen preponderancia los equipos técnicos; y finalmente en la toma de decisiones la experticia y lo técnico toman un segundo plano, dejándole protagonismo a las decisiones políticas, momento en el que se pone en juego una ponderación entre aspectos técnicos e ideológicos.

V. Soportes de la Experticia

Los soportes de circulación del saber experto se constituyen en tanto productos específicos y generales, plasmados en documentos materiales o archivos digitales susceptibles de ser trasladados y difundidos. Ello posibilita su movimiento, permitiendo ser discutidos y analizados tanto en ámbitos de alcance amplio, teniendo como referente

principal a la sociedad y la academia en general, como restringido, siendo sus principales referentes los centros de toma de decisión o ámbitos académicos especializados.

La relativa independencia respecto de su contexto de producción (autor, institución, momento histórico), favorece el recurso a la experticia en ausencia de sus productores y su utilización en términos de insumo para la toma de decisiones, pero siempre remitiendo a su productor, visibilizándolo: “lo primero que yo veo es su historial de publicaciones, qué es lo que ha escrito del tema, ya sea académicamente como lo que ha escrito como ciudadanos (carta al director, columnas de opinión, etc)” (As 22).

En este sentido, se ha generado una clasificación de los soportes de circulación de la experticia en función de dos variables: su ámbito de aplicación (específico/general) y su propósito (evidenciar/direccionar). Esta última distinción refiere, en términos de tipos ideales, a los efectos típicamente asociados a una determinada clase de soportes sobre el proceso de políticas públicas; apuntando en un caso a levantar y producir datos o evidencia respecto a áreas específicas de la realidad social, y en el otro a incidir activamente sobre las posibilidades de elección del tomador de decisiones.

Cuadro 4. Soportes de Circulación del Conocimiento Experto

		Ámbito de Aplicación	
		Específico	General
Propósito	Evidenciar	Policy Papers	Papers
	Direccionar	Minutas	Columnas de opinión

Fuente: Elaboración propia.

Como puede observarse, los policy papers se caracterizan por tener el propósito de proveer evidencia en un ámbito acotado de aplicación, lo que los distingue de los papers académicos, destinados a un público más amplio –la comunidad científica. Los policy papers son característicos de programas de postgrado (como el MGPP de la Universidad de Chile) y centros universitarios de políticas públicas (como los desarrollados en el marco del Concurso de Políticas Públicas del Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica), así como también de think tanks. En este sentido, se observa que distintos ámbitos de aplicación requieren de formatos distintos:

“hay centros de investigación que son capaces de entender estos formatos que necesitan los políticos para la toma de decisión. Entonces: le pasas la minuta, haces el resumen, haces una presentación, o una conversación. O sea, el formato para el político, para el que está ahí donde las papas queman, no es el paper” (Ac 16).

Con todo, este formato no siempre es correcta ni estratégicamente utilizado por expertos u organizaciones, ya que si bien existen instituciones como la Fundación para la Superación de la Pobreza que “cada vez que tiene algún estudio o propuesta hace lanzamientos públicos, nos invita, nos manda los documentos, a veces buscan tener reuniones con nosotros para conversarlos”, por otra parte existen “instituciones que no, que simplemente hacen sus papers; no necesariamente los envían hacia acá sino que no

se enteran de que eso se ocupa” (As 11). De tal modo, los circuitos de circulación de los soportes de asesoría no resultan triviales para los potenciales efectos que pueden tener sobre las políticas públicas.

Así también, de esta forma se releva la función de medio de comunicación que representan estos soportes para la relación entre expertos (consultores, asesores, académicos) y autoridades públicas, permitiendo además la caracterización de ciertos perfiles de experto. En este sentido, la clase de soporte típico utilizado permitiría caracterizar a su autor, como se nos indica: “yo sería como alguien académico por así decirlo. No hago en general consultorías ni asesorías, sino más bien mi modo de comunicarme o influir en políticas públicas es vía papers” (Ac 1). En este contexto también se valora la revisión de pares como criterio de calidad respecto a la evidencia provista: “para mi primero que todo es que si viene incorporado el tema del referí, en el mundo académico hace mucha referencia lo que son los journals, que tienen una revisión editorial de gente externa, tiene mucho más valor que una solamente interna que recopiló los artículos y los publicó” (Ac 19).

Dentro del ámbito de aplicación de carácter general, los papers académicos se distinguen de las columnas de opinión en tanto estas últimas tienen un carácter más marcadamente directivo respecto al proceso de políticas públicas. En este sentido, si bien se plantea que permiten adquirir cierta visibilidad a los expertos, también se problematiza su compatibilidad, en tanto su producción puede tener altos costos de oportunidad para académicos universitarios.

“Porque uno podría concluir: lo que tienen que hacer los académicos es escribir columnas. Una cuestión que me ha dado vueltas a mí: que tal como escribes papers, debieras estar escribiendo columnas de opinión. Y el problema de allí es que uno no puede hacer las dos cosas bien. Porque hacer investigación en serio, y digo no hacer un papercito de vez en cuando, implica mucha dedicación. Es como un artesano. Y hacer columnas u opinar bien en la prensa tampoco es una cosa trivial”. (Ac 1)

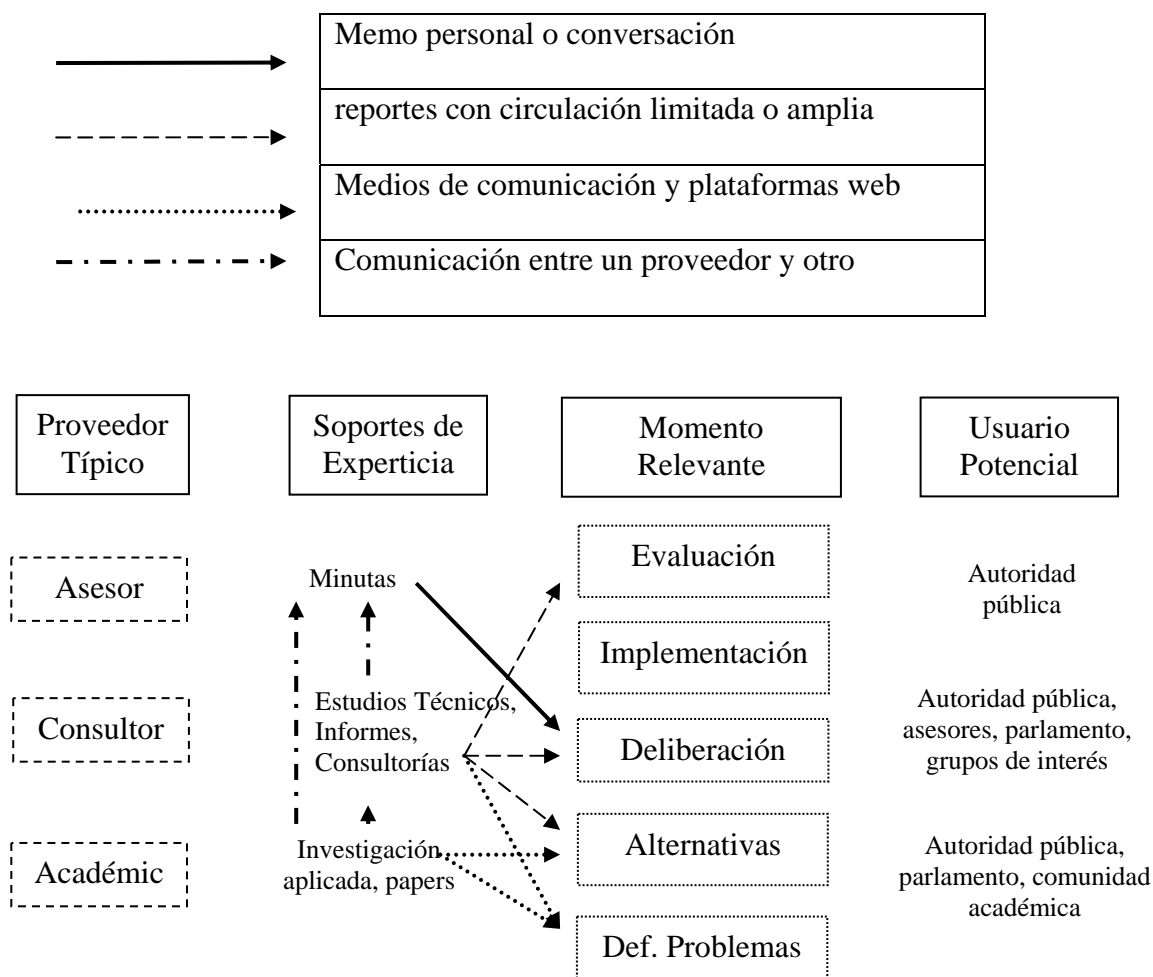
Otro criterio a considerar dice relación con la temporalidad de referencia respecto al proceso de políticas públicas, donde el trabajo académico propende a niveles de profundidad que lo alejan de la contingencia: “Leo los diarios, obviamente, pero muchas veces esas columnas de opinión se preocupan del tema diario, muy cortoplacista, de polémicas; entonces, para la investigación ya no” (Co 27).

La publicación de columnas de prensa y espacios virtuales como los blog representarían una función secundaria para los académicos, en tanto les permitirían adquirir una mayor visibilidad pública, que probablemente impacta en su incorporación a comisiones y, más aún, su consideración como expertos: “Yo creo que miran académicos destacados en algo [para la convocatoria de expertos a comisiones asesoras], no tengo cien por ciento de claridades, ... pero en donde es importante rasgos académicos, por ejemplo que seas doctor, que tengas prestigio en tu campo disciplinario, que hayan leído cosas que tu hayas escrito, que te hayan visto en la prensa” (Ac 14). Esta función de canal de comunicación entre expertos y el Ministerio es reconocida desde la misma institución: “la verdad es que

hoy en día, con todo eso de las columnas e incluso los blog, es mucho más fácil saber, porque el que tiene algo que decir va y lo publica. Entonces a uno le llegan en forma automática. (As 11).

Finalmente, el carácter específico y de conducción de minutas y otros documentos provistos por los expertos asesores ministeriales se deriva de las precisiones planteadas previamente. En este sentido, el proceso de construcción y producción de estos soportes no es guiado unidireccionalmente, sino que también se encuentra en función de las demandas que realiza la propia autoridad política, orientándose entonces ya sea a la formulación de programas sociales o reformas legales, entre otras. De tal modo, la alta estructuración de este tipo de soportes conduce a minimizar la distancia entre expertos asesores ministeriales y la autoridad.

Ilustración 2. Circulación y Usos del Conocimiento Experto



Fuente: Elaboración propia, en base a Mac Rae y Whittington (1997: 352)

Síntesis

En base a lo presentado, es posible diseñar un esquema que sintetiza dinámicas y relaciones propias del vínculo entre experticia y la toma de decisiones (Ilustración 2). De este modo, las dos primeras columnas de la izquierda son susceptibles de ser interpretadas según el grado de distancia respecto a la autoridad, siendo la más cercana la fila superior. De esta manera, se plantea una creciente especialización respecto al ámbito de aplicación de los soportes provistos, así como también un aumento en sus aspectos directivos respecto a la política pública. Se propone cierta paridad entre los proveedores típicos y los soportes de asesoría. Por otra parte, en las columnas de la derecha se señalan tanto los momentos potencialmente afectados por los distintos tipos de provisión experta, así como también sus potenciales usuarios.

A partir de los planteamientos de los expertos asesores ministeriales, resulta evidente la interacción que existe entre éstos y expertos consultores o académicos. Esta interacción se produce tanto indirectamente, a través de los soportes, como directamente, a través de las diversas reuniones, comisiones, mesas de trabajo convocadas por el Ministerio, tales como la de Ingreso Ético Familiar y la Ficha de Protección Social. En instancias como las comisiones asesoras presidencias, dada su extensión y la gran cantidad de participantes, esto permite además la interacción entre expertos de distinto perfil. La relación entre expertos académicos y asesores ministeriales también aparece mediatizada a través de los soportes desarrollados por expertos consultores, cuestión que también tiene su correlato en términos presenciales, como por ejemplo cuando se presenta a los *think tanks* como un espacio de encuentro entre la academia y la política (Ap 6). Como se ha planteado previamente, los organismos compuestos por expertos consultores también desarrollan análisis y propuestas de política pública, tal como lo hace la Fundación para la Superación de la Pobreza o Educación 2020.

Respecto a su incidencia sobre los momentos de la política pública, las provisiones de asesorías por parte de expertos se orientan principalmente a las etapas tempranas, tales como la definición de problemas y establecimientos de diagnósticos, como la de elaboración de alternativas. En dicho contexto tiene alta relevancia su participación tanto en comisiones asesoras como la divulgación de papers y resultados de investigaciones, los que en ocasiones son divulgados a la ciudadanía a través de los medios de comunicación. Esto último también es un rasgo compartido con las provisiones de los expertos consultores, quienes son más diestros en la divulgación a través de plataformas web. Las provisiones de asesoría por parte de expertos consultores también tienen alta incidencia en los momentos de elaboración de alternativas, la deliberación y las evaluaciones, realizándose esto a través de medios con una circulación más restringida. En este sentido se puede mencionar las actividades de la Comisión Brújula, cuyas propuestas no obstante también fueron hechas públicas. Así también, es posible ubicar en este contexto el ‘trabajo previo’ realizado con profesionales de diversos *think tanks*, como forma de buscar consensos en torno a políticas específicas, tales como la ley que da forma al Ministerio de

Desarrollo Social. Respecto al momento de evaluación, en ella inciden básicamente consultoras en base a contratos privados, siendo sus resultados aún de escasa circulación pública. Finalmente, en cuanto a los expertos asesores ministeriales, su relación con la autoridad política es directa y orientada particularmente al momento de deliberación previa a la toma de decisiones.

Es interesante apuntar que, por lo comentado por expertos de todos los tipos, parece observarse un movimiento hacia la publicación y divulgación de todos los productos expertos asociados a las políticas públicas, en un proceso dirigido a mejorar la gestión del conocimiento y el desarrollo de políticas públicas. Con ello, los tipos de canales se verían significativamente alterados respecto a su apertura y alcance.

VI. ¿Qué rol juegan los expertos? Comparando Expectativas

Como se ha mostrado, el conocimiento experto y quienes lo gestionan no son objeto de valoraciones únicas. Existen atributos diferenciales en torno a la experticia, así como distintas expectativas respecto al rol que deben jugar expertos en el proceso de formación de políticas sociales en el país.

Desde el punto de vista académico, algunos exponentes denuncian la falta de pluralidad en la formación de los expertos, sobre todo por el vínculo que establecen con instituciones y grupos de interés particulares. Se asegura que “los consejeros o expertos no son neutros políticamente”, y por lo tanto es preciso transparentar sus posiciones

Sin embargo, las expectativas en torno al rol de los expertos se condensan en el problema de cómo establecer puentes entre la academia y la política pública. En efecto, como se indicó con anterioridad, se estima se estima que cuando se transita desde el mundo académico al mundo público los contextos cambian, y cambian los incentivos también. Acorde con los resultados obtenidos en otros trabajos (Ansoleaga, 2005), los académicos aplicados de universidades complejas, que producen investigación y publicaciones indexadas, tienen costos de oportunidad altos al participar de la formación de políticas públicas. Como indica un informante, “hay un divorcio entre lo que quiere la agenda de los *journals* y lo que quiere la política pública en Chile” (Co 4). Esto se evidencia en las finalidades presentes de los distintos soportes de circulación. Escribir columnas de opinión, participar de comisiones, asistir al parlamento, generan una sobrecarga en la labor docente, a menudo no bien evaluada en las instituciones universitarias (Ac 28).

“Creo que no es fácil la relación entre los tomadores de decisiones o los políticos y la experiencia o la academia o lo que la academia es capaz de fundar. No es fácil porque por cada uno de los mundos existen incentivos que dificultan que se generen puentes entre la investigación y las políticas públicas o los tomadores de decisiones. [...] El mundo académico tiene sus propios incentivos. El académico quiere publicar, quiere tener publicaciones ISI, quiere hacer sus clases con tranquilidad, quiere tener prestigio académico, esos son sus incentivos. Los incentivos del mundo político obviamente están

en las elecciones, en la permanencia en el poder, el prestigio que tienen al hacer una buena gestión, en el tener una buena gestión” (Ac 12).

Junto a lo anterior, y como se indicó anteriormente respecto a los productos, el tiempo de la política pública tiene su propio desarrollo (Ac 3), el que muchas veces tiende a ser incompatible con los tiempos en que transitan los académicos.

Para el político, a diferencia del experto, el grupo de interés por antonomasia son sus electores, cualquiera sean. De ahí el énfasis en una experticia incorporada a la política social, pero dentro de los márgenes de lo que son los problemas políticos, con sus componentes ideológicos, técnicos y financieros (Ap 21).

En este sentido, la expectativa sobre el rol de los expertos estriba en mostrar el cariz político de su labor: “no es que haya técnicos versus políticos, lo que hay son políticos; son políticos con visiones distintas” (Ap 7). De esta forma las autoridades públicas manifiestan salvaguardas con el rol de supuestos técnicos de la política social:

“Los técnicos son políticos que no quieren asumir sus opciones como opciones políticas. [...] La diferencia entre los políticos con formación técnica y los técnicos que se dicen técnicos, es que los técnicos que se dicen técnicos no quieren reconocer que están haciendo política, porque le tienen miedo a confrontar sus ideas con la ciudadanía” (Ap 21).

La reflexión de los consultores y asesores ministeriales destaca otra dimensión del problema. Sin eludir que existan visiones de fondo, los expertos son valorados por sus cualificaciones técnicas, habilidades en la gestión y capacidad de asesoría a los tomadores de decisiones.

“El experto es la persona que aborda un problema técnicamente y que ese conocimiento con el que aborda el problema se lo trasmite a los que toman decisiones en el sector público [...]. Eso significa que el experto sabe más que el decisor de políticas en el plano técnico, y trata con algunos de los conocimientos que tiene o de los resultados de los estudios que ha hecho, influir en la toma de decisiones” (C 13).

Los expertos tienen a su cargo una implementación y gestión específicas, donde deben “echar más mano a conocimiento técnico, independientemente de la afiliación ideológica que ellos tengan” (Co 17).

Ahora bien, la densidad de las redes de técnicos y políticos, la complejidad y sofisticación de la política social, hacen difícil trazar una distinción clara entre técnicos y políticos (Co 5). Más todavía, las expectativas apuntan hacia una articulación productiva entre ambos actores: “si un político no entiende de técnica, no que sea un experto, pero que entienda de técnica, va a ser un mal político” (Francisco Javier Díaz).

Síntesis

Las expectativas sobre el rol de los expertos tienden a variar en relación a las contribuciones esperadas para la política social. Ahora bien, no es posible hablar, según lo visto, de creencias y motivos decididamente contrapuestos entre los perfiles. Lo que existe más bien son acuerdos tácitos sobre los cuáles se establecen énfasis, semejanzas y diferencias.

En materia de política social, existe una desconfianza general a una idea puramente técnica del rol de los expertos. Una perspectiva de esta índole, que podría denominarse “tecnócrata”, no permite la expresión de una pluralidad de visiones y su debate en tanto ejercicio político. Junto con ello, hay cierto acuerdo en concebir que las decisiones de política pública son, en última instancia, políticas.

Esta constatación a primera vista evidente parece estructurar los discursos. Asesores y Consultores, aceptando la premisa, buscan maximizar la capacidad de provisión de evidencia y orientación de los expertos. Los académicos buscar transparentar el proceso y establecer incentivos que promuevan su desempeño en cuanto expertos. Finalmente, las autoridades públicas valoran la experticia dentro de los marcos que definen sus propias orientaciones políticas.

VII. Conclusiones

La ponencia ha buscado situar un debate conceptual abstracto, relativo a la importancia del conocimiento experto para la formación de políticas públicas, a partir de una investigación empírica que indaga en los usos de la experticia en las políticas sociales en Chile. Con este objetivo se propuso un concepto amplio de conocimiento experto, ya no anclado exclusivamente en competencias y habilidades individuales, sino como un recurso cuya eficacia debe ser puesta en juego en distintos contextos políticos. La asesoría experta, se concluye, más que un factor estático debe poder validarse por parte de los distintos actores comprometidos en la formación de políticas sociales.

En el caso estudiado, se observó que las atribuciones al conocimiento experto pueden variar en énfasis, y que tales predilecciones se hallan directamente asociadas al desempeño que distintos actores tienen en la formación de políticas. Del mismo modo, se caracterizaron los contextos donde se gestiona la experticia y las prestaciones que proporciona. A partir de ahí es susceptible concebir expectativas diferenciales, aunque no contrapuestas, sobre el rol de los expertos.

Ahora bien, para ensayar una respuesta al problema del funcionamiento de la experticia en la toma de decisiones, debe ante todo preguntarse por qué clases de articulaciones entre saber experto y decisiones políticas pueden resultar provechosas o productivas. En

primer lugar, cabe destacar que saber experto y decisión política están mutuamente referidos, esto es, el proceso de formación de políticas sociales es inconcebible sin la interacción de ambos. Justamente en la puesta en juego de dos recursos, el poder de los argumentos y el poder de las presiones, se observa cierta complementariedad. Para visualizarla, es recomendable tener en consideración al menos tres elementos.

- a) En materia de política social, es necesario reconocer que todo instrumento y propuesta obedece a marcos de fondo, perspectivas generales sobre cómo deber ordenarse una sociedad y qué principio de justicia debe promoverse. Tales principios no son, desde luego, exclusivos de las autoridades públicas: permean a los expertos asesores, consultores y académicos.
- b) El saber provisto por los distintos perfiles de expertos representa un recurso imprescindible para la formación de políticas sociales, en la medida que permite generar, por medio de una elaboración teórica y metodológica, traducciones entre el conocimiento científico abstracto y las intervenciones sobre problemas públicos.
- c) Cuando se habla de política pública, toda decisión es necesariamente fruto de una voluntad política. Su basamento puede oscilar entre premisas altamente ideológicas o altamente técnicas, con o sin respaldo, en ámbitos generales o específicos; pero ello no debe ocultar su carácter de construcción política.
- d) Finalmente, es recomendable promover la transparencia y fácil disponibilidad del conocimiento experto, en la medida que posibilita un mayor grado de legitimidad, interés ciudadano y reapropiación tanto para el proceso de formación de políticas como para las investigaciones vinculadas a ellas. En esto cabe hacer especial énfasis en los procesos de evaluación, en tanto dotan de evidencia empírica –y no sólo deductiva– para juzgar el desempeño de una determinada política. La disponibilidad pública permitiría reducir el sentimiento de discrecionalidad política, reforzándola y valorizando la experticia técnico-académica.

VIII. Bibliografía

AGUILAR, L. (1992) Problemas públicos y agenda de gobierno. Antología de políticas públicas Vol. 3, Editorial Porrúa, México.

AGUILERA, C. (2007). Participación Ciudadana en el Gobierno de Bachelet: Consejos Asesores Presidenciales. América Latina Hoy, 46, 119-143.

AGUILERA, C. (2009). Las Comisiones Asesoras Presidenciales del Gobierno de Michelle Bachelet. Documento de Trabajo del Programa de Gobernabilidad. Santiago: FLACSO.

AMPUERO, H. (2003). Administración y Modernización Parlamentaria. Estado, Gobierno, Gestión Pública, Revista Chilena de Administración Pública, 2 (5), 89-95.

AMPUERO, H. (2005). ¿Cuánta información necesita un Diputado? La gestión de la información en la Cámara de Diputados. Revista Enfoques, 4, 3-21.

ANSOLEAGA, M.E. (2005). Investigación y políticas públicas, una necesidad urgente para Chile: El fondo para el estudio de las políticas públicas como instrumento de gestión de proyectos. Santiago: Tesis para optar al Grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile.

BANCO MUNDIAL (2010). La formulación de políticas en la OCDE: ideas para América Latina. Gobierno de España, Ministerio de Economía y Hacienda; Banco Mundial.

CENTENO, M. A. (1993). The new Leviathan: the dynamics and limits of technocracy. *Theory and Society*, 22, 307-335.

CAMPBELL, J. L. (1998). Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy. *Theory and Society*, 27(3), 377-409.

COBB, R. Y ROSS, J. (1976) Agenda Building as a Comparative Political Process. *The American Political Science Review*, 70(1).

DEL CASTILLO, G. Y MÉNDEZ, I. (2006) Introducción a la teoría de políticas públicas. Guías de curso, FLACSO-México.

DUFLO, E. & TAKAVARASHA, K. (2010) Social Science and Policy Design. En: UNESCO & ISSC Knowledge Divides: World Social Science Report 2010.

EUROPEAN COMMISSION (2008). Scientific evidence for policy-making. Directorate-General for Research Socio-economic Sciences and Humanities. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

FRANCO, R. (1996). Los paradigmas de la política social en América latina. *Revista de la CEPAL* N° 58.

GARRETÓN, M.A.; CRUZ, M.A.; ESPINOZA, F. (2010). Ciencias sociales y políticas públicas en Chile: qué, cómo y para qué se investiga en el Estado, *Sociologías*, 12(24), 76-119.

KNOPFEL, P. et al (2003) Análisis y conducción de las políticas públicas. Universidad de Monterrey.

LARRAÑAGA, O. (2010). Las nuevas políticas de protección social en perspectiva histórica. En: LARRAÑAGA, O y CONTRERAS, D. Las Nuevas políticas de protección social en Chile. Uqbar Editores, Programa de las Naciones Unidas, 13-42.

LIMOGES, C. (1993). Expert knowledge and decision-making in controversy context. *Public Understanding of Science*, 2: 417-423.

MACRAE, D. Jr. & WHITTINGTON, D. (1997). *Expert Advice for Policy Choice: Analysis and Discourse*. Washington D.C.: Georgetown University Press.

MENDOZA, G. (2006) Teoría y ciclo de políticas públicas. Recurso electrónico: <http://www.azc.uam.mx/socialesyhumanidades/03/reportes/eco/lec/vlec021.pdf>

RADAELLI, C. (1999). The Public Policy of the European Union: whither politics of expertise? ECSA International Conference, Pittsburg, 2-5 de Junio de 1999.

RICH, A. (2004). The Policy Roles of Experts. En: *Think Tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise*. New York: Cambridge University Press, 104-151.

UNESCO & ISSC (2010) Knowledge Divides: World Social Science Report 2010. Recurso electrónico: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001883/188333e.pdf>

VALDÉS, S. & SOTO, S. (2009). ¿Cómo fortalecer la labor legislativa del Congreso? Propuesta para un nuevo sistema de asesoría parlamentaria. *Estudios Públicos*, 114, 53-88.

WILLKE, H. (2007). *Smart Governance. Governing the Global Knowledge Society*. Chicago: University of Chicago Press.

Anexo

Cuadro 5. Entrevistados y Perfiles

Nombre	Perfil	Profesión	Afiliación Institucional	Fecha de realización de entrevista
Andrea Peroni	Académico	Socióloga	Universidad de Chile	16 de septiembre
Andrés Hernando	Asesor Ministerial	Ingeniero Civil en Computación	MIDEPLAN	12 de julio
Andrés Palma	Autoridad Pública	Ingeniero Comercial	Soluciones Ecológicas del Norte	10 de agosto
Carolina Casas-Cordero	Asesor Ministerial	Ingeniera Comercial	MIDEPLAN	16 de junio
Clarisa Hardy	Autoridad Pública	Psicóloga	Fundación Dialoga	22 de agosto
Dagmar Raczinsky	Consultor	Socióloga	Asesorías para el Desarrollo	31 de marzo
Elena Puga	Consultor	Geógrafa	P. Universidad Católica de Chile	14 de septiembre
Esteban Puentes	Académico	Ingeniero Comercial	Universidad de Chile	6 de septiembre
Francisco Gallego	Académico	Ingeniero Comercial	P. Universidad Católica de Chile	14 de septiembre
Francisco Javier Díaz	Consultor	Abogado	CIEPLAN	15 de septiembre
Ignacio Irrarrázaval	Académico	Geógrafo	P. Universidad Católica de Chile	12 de octubre
Jeannette Fuentes	Asesor Ministerial	Ingeniero Comercial	MIDEPLAN	9 de abril
Jorge Fantuzzi	Asesor Ministerial	Ingeniero Comercial	MIDEPLAN	13 de junio
Juan Carlos Ferés	Consultor	Ingeniero Comercial	CEPAL	12 de abril
Julio Guzmán	Académico	Ingeniero Comercial	Universidad Adolfo Ibáñez	1 de abril
Mahia Saracostti	Académico	Trabajadora Social	Universidad Autónoma	13 de julio
María Angélica Pavez	Académico	Socióloga	Universidad de Chile	11 de agosto
Matías Claro	Asesor Ministerial	Ingeniero Comercial	MIDEPLAN	20 de junio
Matías Navarrete	Asesor	Ingeniero	MIDEPLAN	13 de junio

	Ministerial	Comercial		
Mauricio Rosenbluth	Consultor	Sociólogo	Fundación para la superación de la pobreza	30 de marzo
Oswaldo Larrañaga	Consultor	Ingeniero Comercial	PNUD	20 de junio
Pablo González	Consultor	Ingeniero Comercial	PNUD	5 de septiembre
Paula Quintana	Autoridad Pública	Socióloga	Universidad de Valparaíso	27 de enero
Rafael Urriola	Autoridad Pública	Ingeniero Comercial	Chile21	21 de enero
Raúl Atria	Académico	Sociólogo	Universidad de Chile	21 de septiembre
Ryan Cooper	Consultor	Ingeniero Comercial	J-PAL	6 de abril
Sebastián Villarreal	Asesor Ministerial	Abogado	MIDEPLAN	20 de junio
Simone Cecchini	Consultor	Cientista Político	CEPAL	28 de julio