

**THINK TANKS EN ARGENTINA:
SOBREVIVIENDO A LA TENSIÓN ENTRE LA
Y PARTICIPACIÓN**

GERARDO UÑA

**“Think Tanks en Argentina:
Sobreviviendo a la tensión entre la participación y la
permanencia”**

Gerardo Uña¹

Noviembre 2007

Documento de Trabajo N° 03/07

¹ Agradezco los valiosos comentarios y sugerencias de Donald E. Abelson a versiones preliminares de este trabajo. También agradezco el excelente apoyo de Gisell Cogliandro y Nicolas Bertello durante todo el desarrollo de la investigación, Esta investigación fue realizada gracias el generoso apoyo de la Fundación Konrad Adenauer.

Contenidos

Introducción	4
I. Características y funciones de los think tanks en la Argentina	6
I. 1. Objetivos e intereses de los think tanks.....	6
I. 2. Los Tipos de Think Tank en la Argentina.....	7
I. 3. Las funciones que los think tanks pueden desarrollar.....	10
II. Comportamiento y participación de los think tanks	13
II. 1. Los tipos de think tanks y las funciones que desempeñan.....	13
II. 2. La influencia de las elecciones.....	18
II. 3. El papel de la agenda pública. Relación con nichos de los think tanks.....	19
III. La tensión entre participación y permanencia	22
III. 1. Tensión entre participación y permanencia: principales características por tipo de think tank.....	23
IV – Conclusiones	28
IV.1 – Principales Conclusiones.....	28
Bibliografía	31

Introducción

El surgimiento y expansión de los think tanks en Argentina en la última década es un fenómeno que comenzó a estudiarse recientemente con mayor profundidad. Estas organizaciones desarrollan una amplia variedad de actividades, y se vinculan con actores muy diversos, tanto en el sector público como en el sector privado. A través de estas actividades y relaciones se insertan en los procesos de políticas públicas, estableciendo distintos tipos de vínculos con los actores políticos. Al mismo tiempo, la propia dinámica que caracteriza a cada uno de los procesos políticos, ya sea la definición de la agenda pública, el proceso de elaboración e implementación de las políticas públicas, o las elecciones, tienen impacto sobre el comportamiento de los think tanks, en tanto actores insertos en dichos procesos.

La dinámica del sistema político argentino se caracteriza por la pérdida de protagonismo de los partidos políticos como creadores de plataformas y programas de gobierno sustentados en un diagnóstico preciso de la realidad. Al mismo tiempo la existencia de un sistema fuertemente presidencialista debilita la capacidad del Congreso de generar y proponer políticas públicas de calidad y sustentables en el tiempo. Esta situación genera espacios y vacíos que son ocupados por una multiplicidad de actores, tales como organizaciones de la sociedad civil, líderes políticos sin una fuerte estructura partidaria o líderes sociales, así como por los think tanks. Sin embargo esta multiplicidad de actores con poder de decisión e influencia significativamente menor al correspondiente a un Poder Ejecutivo fuerte, no promueve la construcción de consensos y acuerdos de largo plazo sobre las políticas de estado a implementar. Por lo tanto, los cambios en las orientaciones de las políticas públicas suelen ser frecuentes.

Por esta razón, es posible argumentar que, en el caso argentino, los condicionantes impuestos por la propia dinámica del sistema político llevan a que una de las principales variables a tener en cuenta para el análisis del comportamiento de los think tanks sea su grado de participación en el proceso de políticas públicas y cómo logran mantener su permanencia a lo largo del tiempo. Sin embargo, son aún escasos los estudios que analicen y expliquen la tensión existente para los think tanks entre el grado de participación en el proceso de políticas públicas y el logro de la permanencia en el mediano y largo plazo. Precisamente analizar esta situación es el objetivo del presente estudio.

Es necesario considerar que las distintas organizaciones agrupadas bajo el término think tanks no tienen los mismos incentivos para involucrarse y participar en las políticas públicas. Así, más allá de los condicionantes que impone la dinámica del sistema político al nivel de involucramiento que enfrentan los think tanks, es necesario considerar la predisposición de la organización a hacerlo y las posibilidades ciertas que cada una tiene de lograrlo.

Las preferencias respecto a cómo posicionarse frente a los procesos de definición de políticas públicas implica distintos riesgos, tanto en términos de independencia como de estabilidad. En general, puede plantearse que la participación de los think tanks y el grado de vinculación que desarrollen con distintos actores político-partidarios estará dado por la valoración que realicen, por una parte, de la mayor exposición o visibilidad que pudiese lograrse por este medio, y consecuentemente financiamiento, y por otra parte, de los riesgos que dicho grado de involucramiento y vinculación pudiera implicar para su permanencia en el mediano / largo plazo.

Con el propósito de desarrollar esta hipótesis, el estudio se organiza en cuatro Secciones. En la Sección I se presenta un marco analítico para clasificar distintos tipos de think tanks de acuerdo a sus principales características, al mismo tiempo que se presenta una tipología de las distintas funciones que desarrollan estas organizaciones.

En la Sección II se aplica esta clasificación para el caso de Argentina. A su vez se consideran algunos de los principales factores que afectan al grado de involucramiento y participación de

estas organizaciones, como ser los procesos electorales y la conformación de la agenda pública.

Por su parte, en la Sección III se analiza la propensión a participar en los procesos de políticas públicas que tienen los distintos tipos de think tanks en Argentina, haciendo hincapié en la tensión planteada entre participación y permanencia para cada tipo de think tanks identificado. Este análisis permitirá establecer una relación inversa entre participación y permanencia para estas organizaciones en la dinámica en el caso de Argentina. Finalmente, la Sección IV contiene las principales conclusiones del estudio.

I. Características y funciones de los think tanks en la Argentina

Los think tanks buscan influir en el proceso de políticas públicas. Para ello, se vinculan y relacionan con una diversidad de actores políticos y se involucran en el debate e implementación de las políticas públicas de diversas maneras. Pueden generar espacios de debate, elaborar investigaciones y propuestas, impulsar acciones concretas o formar equipos para la gestión en la administración pública. Por esta razón, es preciso analizar su grado de participación en la escena pública y el tipo de interrelación que establecen con los actores políticos partidarios, con el propósito de comprender de mejor forma su dinámica de funcionamiento.

Para desarrollar este análisis, resulta conveniente definir el concepto de think tank. A pesar de que no se cuenta con una definición unívoca del término, algunos estudios sobre el tema aportan criterios útiles para conceptualizar estas organizaciones conocidas como think tanks. Así, mientras Stone (1996:16) define a los think tanks como “institutos de investigación independiente cuyo principal objetivo es la investigación de políticas públicas, [...] organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro, independientes del gobierno, partidos políticos y grupos de interés”; Abelson (2002) los define como “institutos orientados a la investigación sin fines de lucro y no partidarios (que no significan que no sean ideológicos) cuyo principal objetivo es influenciar en la opinión pública y en las políticas públicas”.

Una característica particular de este tipo de instituciones es que desarrollan una amplia variedad de actividades, estableciendo relaciones y vínculos con diferentes actores políticos, situación que dificulta la definición unívoca de los mismos. Esta dificultad para definir a los think tanks no está limitada al caso argentino. Stone (2004) sostiene que el término “think tank” desafía la definición exacta, en gran parte porque “el tipo de arquitectura constitucional, las circunstancias históricas de guerra o estabilidad, la cultura política y las tradiciones legales, junto con las características del régimen político, determinan la forma y el grado de desarrollo de los think tanks en un país”². Además, señala que las diferencias entre las distintas organizaciones que se arrojan el título de think tanks provocan que el término se torne difuso, aplicándose por igual a un gran número de organizaciones muy diversas, por lo cual brinda poca información sobre al tipo de organización al cual se refiere. Frente a esta situación, a los fines de este trabajo se define a los think tanks como “*institutos de investigación, organizaciones no gubernamentales y organizaciones privadas, todas ellas sin fines de lucro, orientadas a la investigación y/o promoción de temas con el fin de influir el proceso de las políticas públicas*”, definición ya utilizada en un trabajo anterior (Uña, Cogliandro y Labaqui, 2004).

I. I. OBJETIVOS E INTERESES DE LOS THINK TANKS

En la literatura especializada existe un amplio debate sobre los objetivos e intereses de los think tanks. ¿Son organizaciones dedicadas a promover el bien común, o representan intereses particulares? Sin duda que la multiplicidad de organizaciones que pueden rotularse como think tanks provoca que no exista una respuesta única a este interrogante. Como ejemplifica Abelson (2006) para el caso de los think tanks de Estados Unidos existen organizaciones tanto dedicadas a promover políticas públicas destinadas al bien común como instituciones con una clara posición partidaria y/o sectorial.

Con respecto a este punto, en una línea crítica Prat (2000) argumenta que los think tanks tienen como fin último “influir en la toma de decisiones políticas por dos motivos que no se

² En inglés en el original. La traducción es propia. Esta aclaración se aplica a otras citas cuya versión original se encuentra en inglés.

autoexcluyen: la acumulación de recursos de poder que representa para estos lograr imponer las propias ideas, y por otra parte, la satisfacción de los objetivos de un tercero, ya sea un partido político o un sector empresarial”. Desde otra visión, Stone (2004) señala que los intereses privados presentes en los think tanks pueden advertirse en las organizaciones dedicadas a competir por financiamiento internacional o en aquellas que sirven de vehículos de ambiciones políticas y como lugar de retiro y contención de funcionarios públicos. En las primeras se destaca una desviación hacia los medios que permiten la sustentabilidad de la organización, lo cual lleva a que los fines originales de la organización sean desatendidos. La competencia por financiamiento, la publicación de documentos de trabajo y libros, la cobertura de prensa y la construcción de redes de contactos, relega a un segundo plano los fines originales, vinculados con el logro de “objetivos para influir en los espacios de debate sobre políticas públicas a través de la investigación” (Stone, op. cit). Los plazos cada vez menores definidos por las empresas y organizaciones de financiamiento para el desarrollo de proyectos de investigación influyen negativamente, incentivando este comportamiento en el cual la sustentabilidad es un problema de medios, y no un problema de efectividad en el logro de los objetivos de largo plazo comprometidos (McGann, 2004). El segundo tipo de organismo, al que corresponden las organizaciones que son vehículos de ambiciones políticas y lugares de retiro para funcionarios públicos, se da en parte como resultado de la importancia que reviste para los think tanks generar ambientes propicios para el desarrollo de carreras políticas. Así, construir una combinación de “nuevos talentos” y funcionarios con experiencia que aporten prestigio a la organización y puedan capacitar a nuevos cuadros es sumamente relevante. Sin embargo es posible observar el caso extremo de una organización con intereses particulares, el “vanity think tank”, dedicado solo a la promoción de un candidato mediante el aporte de una base técnica no tan sólida y fuerte identificación política de sus plataformas. En este caso se cristaliza la primacía de intereses particulares por encima del interés general planteado en los objetivos de la organización.

Considerando estos cuestionamientos sobre los incentivos y formas de funcionamiento de los think tanks surge la necesidad de analizar para el caso de la Argentina, sus relaciones y posicionamiento respecto de otros actores relevantes involucrados en los procesos de políticas públicas por una parte, y por otra parte, medir cual es realmente el grado de participación que presentan en la política en general, considerando que es relativamente escaso el conocimiento que existe sobre este tema. Pero, es necesario definir dos conceptos centrales de este estudio. En primer lugar el concepto de participación de los think tanks en el proceso de políticas públicas. Se entiende que un think tank participa cuando la organización desarrolla en forma explícita un conjunto de acciones destinadas a influir directamente sobre el proceso de identificación, formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas³. Estas acciones abarcan desde la realización de investigaciones, la organización de eventos de difusión y debate, y el monitoreo de políticas públicas específicas, hasta la conformación de equipos técnico-políticos dispuestos a asumir cargos ejecutivos o de apoyo parlamentario. Con respecto al concepto de permanencia, la misma se refiere a la continuidad de las actividades de la organización en el mediano / largo plazo, pero con un nivel de actividades razonablemente relevante. Ciertos think tanks continúan existiendo en el plano formal, pero sus actividades son nulas o prácticamente inexistentes. Una vez definidos estos dos conceptos que serán utilizados en el resto del trabajo, a continuación se desarrolla el análisis de los think tanks en Argentina.

I. 2. LOS TIPOS DE THINK TANK EN LA ARGENTINA

Considerando la dificultad de definir de manera unívoca a los think tanks, así como el desarrollo en Argentina de organizaciones con características muy disímiles bajo esta

³Para un análisis detallado del proceso de políticas públicas ver Oszlak y O'Donnell (1984).

denominación, resulta conveniente distinguir entre distintos tipos de think tanks. Para ello, a continuación se desarrolla una clasificación basada en Uña, Cogliandro y Labaqui (2004), la cual permite analizar las características y rasgos distintivos de cuatro tipos de think tanks. Desde ya que estas categorías no son excluyentes entre sí, y un think tank puede presentar en su funcionamiento rasgos de cada una de ellas.

El primer tipo de think tanks son los **Centros de Investigación Privados (CIP)**. Estas organizaciones presentan similitudes con organizaciones del sector privado, sobre todo respecto a su estructura organizacional, sus órganos de conducción y su funcionamiento. Estas similitudes están dadas por los vínculos e interrelaciones existentes con el ámbito empresarial, principal fuente de sus recursos, y origen de los integrantes de sus consejos de administración. Estas características explican su acotado nivel de involucramiento, limitado generalmente a la elaboración de propuestas y su difusión, participando habitualmente en debates acerca de problemas de la agenda pública o sobre determinadas políticas. Así como su especial interés en temas relacionados con las políticas económicas. Generalmente no participan en forma directa de la gestión estatal y establecen relaciones mayormente indirectas con los actores políticos, situación que permite a estas organizaciones permanecer estables frente a los cambios en el contexto político. Sin embargo, existen excepciones al nivel de involucramiento, especialmente en lo referido a los CIP dedicados al área económica, los cuales presentan un mayor nivel de participación en la gestión estatal.

El segundo tipo de think tanks son los **Centros Académicos (CA)**, organizaciones con objetivos de largo plazo centrados principalmente en actividades de investigación y difusión académica de las cuales obtienen la mayor parte de sus recursos, y caracterizados por la búsqueda de permanencia y prestigio de la institución. Esta situación explica, en primer lugar, que las actividades de análisis y elaboración de políticas públicas se desarrollen considerando grandes líneas de intervención, o limitándose a la identificación y elaboración de diagnósticos de problemas públicos con baja influencia de la coyuntura. En segundo lugar, también provoca que sus miembros, en caso de participar en los procesos de políticas públicas, desempeñen estas funciones a título personal y no como integrantes de la institución. Pero más allá de esto, en ocasiones sirven como fuentes de recursos humanos para la administración pública en distintos gobiernos, pudiendo observarse en muchos casos un protagonismo mayor al esperado para los think tanks de este tipo. Otra de las características particulares de este tipo de think tanks es que su posicionamiento ideológico sirve en muchas ocasiones como punto de referencia para diversos actores políticos y formadores de opinión en los debates en torno a políticas públicas específicas. A su vez, sus investigaciones de largo plazo sirven como marco teórico a los otros tipos de think tanks.

Las **Fundaciones Políticas (FP)**, corresponden al tercer tipo de think tanks considerado. Son las organizaciones con mayor grado de participación en el proceso de formulación y en la gestión de las políticas públicas, sus dos actividades principales. Aún cuando sus actividades no difieren de las desarrolladas por los otros tipos de think tanks, las fundaciones políticas lo hacen en vinculación directa con actores político partidarios, los cuales en muchos casos se encuentran involucrados en la gestión. Sus órganos de conducción, generalmente dirigidos por una figura protagónica apoyada por su propio entorno, definen las áreas temáticas de interés y los temas a abordar de acuerdo a las coyunturas políticas y los cambios de prioridades de la opinión pública. El correlato de esta forma de funcionamiento es la baja estabilidad y previsibilidad derivada de la dependencia de los movimientos en el terreno político y la escasa capacidad para resistir cambios coyunturales adversos una vez involucradas con actores políticos que las colocaron en el centro de la escena.

El último tipo de think tank son los denominados **Grupos de Advocacy (GA)**, en los cuales se destaca su focalización en generar conciencia civil sobre determinados temas y en la manera en que se combinan en ellos distintas características de los otros tipos de think tanks. En ellos se observa la organización de los centros de investigación privados y la búsqueda de estabilidad y permanencia característica de los centros académicos. Adicionalmente, es un rasgo presente la

sensibilidad y capacidad de reacción para responder con rapidez a los cambios en los temas que dominan la agenda política, rasgo que es advertido en las fundaciones políticas.

En base a estas cuatro categorías es posible agrupar a los distintos think tanks creados en Argentina desde la década del sesenta hasta la actualidad, como se indica en la Tabla N° 1. Vale la pena señalar que algunas de estas organizaciones en la actualidad pueden no estar desarrollando actividades o las mismas son mínimas, pero la mayoría de ellas se encuentra en funcionamiento.

Tabla N° 1. Año de creación de los think tanks (Periodo 1960 – 2006)

Centros de Investigación Privados	Centros Académicos	Fundaciones Políticas	Grupos de Advocacy
IDES (1960) FIEL (1964) Instituto Di Tella (1967) CEIL (1971) CISEA (1975) CEMA (1976) F. Mediterránea/IERAL (1977) FIDE (1978) F. del Tucumán (1985) Nueva Mayoría (1986) F. Libertad (1998) F. Capital (1993) CEDI (1997) CEM (1997) Innova (1999) CIPPEC (2000) CEF (2002) F. Pent (2002) IDESA (2003)	ICDA /UCC (1967) FLACSO (1972) CEDES (1975) IAE (1979) UTDT (1991) UCEMA (1995) CEER (1997) G. Plan Fénix/ UBA (2001)	F. Andina (1984) F. del Sur (1987) Siglo XXI (1987) F. Karakachoff (1989) CIEPP (1989) CECE (1990) FUALI (1992) F. Grupo Sophia (1994) FADE (1997) F. Libertador (1997) Novum Millenium (1998) ACEP (1999) F. Creer y Crecer (2001) G. Unidos del Sud (2002) FUN-DAR (2002) Fundar, Justicia y Seguridad (2002) CEPES (2002) Fund. Políticas Públicas (2004)	Conciencia (1982) CELS (1985) Poder Ciudadano (1989) ADC (1995) ACIJ (2002)

Fuente: Elaboración propia en base a Braun, Ciccione y Ducoté (2002) y Uña, Cogliandro, Labaqui (2004).

El desarrollo de estas organizaciones puede dividirse en tres etapas, como señalan Braun, Ciccione y Ducoté (2002). En la primera, que abarca desde la década del '60 hasta 1983, se puede observar en los think tanks un bajo nivel de vinculación con el Estado, lo cual en parte va en consonancia con la búsqueda de una mayor independencia y autonomía que la disponible en un contexto universitario sujeto a las intervenciones militares (O'Donnell en Gicovate, 2004). Durante esta etapa surgieron, entre otros, la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), el Instituto de Desarrollo Económico (IDES) y la Fundación Mediterránea, con su Instituto de Estudios Económicos sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (FM/IERAL). La mayor parte de estos centros estaban volcados a la investigación económica. A pesar de la búsqueda de esta mayor independencia del estado y, más concretamente de los gobiernos de turno, existía una fuerte vinculación con el aparato público. La misma puede apreciarse en el siguiente dato: entre 1976 y 1996, de los trece Ministros de Economía designados en el período sólo tres fueron economistas "partidarios" (Camou, 1997).⁴ De esta forma, los think tanks en este período presentaron una fuerte influencia sobre los partidos políticos y el sector público, mediante el aporte técnico y programático en materia económica al aparato de gobierno. Desde esta misma óptica, resulta de interés el hecho que entre 1996 y el 2006, el número de ministros "partidarios" también es de tres, pero sobre un total de cinco ministros designados,

⁴ En comillas en el original.

observándose un debilitamiento del lazo entre los think tanks económicos y los partidos políticos.

La redemocratización marca el comienzo de la segunda etapa, que se extiende desde 1983 hasta mediados de la década del '90, cuando se producen las denominadas reformas del estado de primera generación en la Argentina. Este segundo período se caracteriza por la creación de think tanks asociados a partidos políticos y los vinculados a acciones concretas relacionadas con demandas de la sociedad civil y la agenda pública. Ejemplos de think tanks originados en esta segunda etapa son el Centro de Estudios para el Cambio Estructural (CECE), el Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP), Poder Ciudadano y el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). También se observa una gran influencia de los think tanks dedicados a los temas económicos creados en la etapa anterior, quienes especialmente en la década del noventa tuvieron una participación directa en la gestión estatal.

El tercer período se inicia a mediados de los noventa, tras el repliegue del estado como resultado de las reformas orientadas al mercado. Estas reformas, incentivaron el surgimiento de un tipo de think tank caracterizado por un mayor interés en intervenir en la implementación de las políticas públicas, como por ejemplo el Grupo Sophia, el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), y el Centro de Estudios Económicos de la Regulación (CEER). De esta forma, es posible observar la existencia de los cuatro tipos de think tanks descriptos, analizándose a continuación con mayor detalle las diferentes funciones que estas organizaciones pueden desarrollar.

I. 3. LAS FUNCIONES QUE LOS THINK TANKS PUEDEN DESARROLLAR

En Argentina, es posible observar, como ya fue planteado, la existencia de cierta tensión entre la participación y la estabilidad de los think tanks. Es decir, los beneficios obtenidos a través de una participación directa en el proceso de políticas públicas implican riesgos sobre la estabilidad en el tiempo de la organización. En contraposición, el desarrollo de vínculos de menor intensidad con actores político partidarios y la participación indirecta en el proceso de políticas públicas proporciona mayor protección a la organización ante la volatilidad característica del contexto político en Argentina y en principio mejora sus posibilidades de permanencia en el tiempo. Como contrapartida, un mayor grado de participación puede contribuir al acceso a mayores fuentes de financiamiento para el desarrollo de actividades; mientras que un menor grado de involucramiento puede tornar más difícil la obtención de los recursos necesarios para la sustentabilidad de la organización.

Cabría considerar que los think tanks con un mayor grado de participación tienen ventajas sobre aquellos que optan por perfiles más bajos, sobre todo frente a fuentes de financiamiento interesadas en objetivos de corto plazo, para los cuales tiene un alto valor la cercanía a actores involucrados en el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, no es posible conocer la manera en que evalúa cada think tank su nivel de participación óptimo, y en base a esto definir sus acciones y objetivos a lograr. Por lo tanto, con el fin de realizar una aproximación a esta situación, se analizarán las actividades que los think tanks pueden desarrollar como un indicador de los distintos niveles de participación que pueden presentarse.

Para esto se consideran cuatro funciones desarrolladas en base a Baier y Bakvis (2001) y adaptadas al contexto de Argentina. Estas cuatro funciones reflejan diferentes grados de participación en el proceso de políticas públicas, y no son excluyentes entre sí, ni están siempre delimitadas en forma clara. Por lo tanto, al igual que la clasificación en distintos tipos de think tanks, ciertas instituciones pueden desarrollar más de una función en forma simultánea, y en la práctica esto efectivamente sucede. A continuación se describen cada una de ellas, ordenadas de menor a mayor grado de participación que cada función implica para la organización.

a) Think tanks como ámbitos de difusión

Esta primera función surge de una actividad comúnmente desarrollada por estas organizaciones: la realización de difusión y debates sobre problemas públicos en base a sus investigaciones y/o recomendaciones. Desarrollando esta función los think tanks pueden generar para una variedad de actores públicos un ambiente propicio para difundir, debatir y analizar nuevos enfoques o líneas de acción relacionados con las políticas públicas.

La realización de actividades, como seminarios o reuniones, acordes a estos fines no sólo pueden generar impactos directos en las ideas de los *policy makers*, sino que además contribuye para que ellos desarrollen y validen sus propias ideas, considerando la distensión que este ambiente puede ofrecer en comparación con el ambiente altamente tensionante y focalizado en la coyuntura que constituye la gestión pública. Cuatro variables interrelacionadas cobran una relevancia clave para el desarrollo de esta función en forma exitosa. Por una parte la calidad académica y postura apartidaria del think tank como espacio de debate y, por otra parte, el público al cual la organización brinda acceso y el nivel de difusión –o discreción según el caso- que sus actividades tienen.

b) Think tanks como legitimadores de políticas

En un segundo nivel de participación, los think tanks pueden desarrollar actividades de asesoramiento y desarrollo de propuestas sobre políticas públicas, una de sus principales fortalezas. En esta función, los think tanks en base a la capacidad técnica de sus recursos humanos apoyan y brindan sustento técnico a políticas que se están impulsando o implementando. También puede darse el caso que un actor político recurra a los think tanks en busca de un posición ideológica claramente determinada que no se halla presente en su propio partido, a fin de justificar o legitimar decisiones en materia de políticas públicas. Esta función permite advertir un mayor grado de involucramiento en el proceso de políticas públicas, así como la presencia de un vínculo más directo entre el think tank y los actores políticos.

c) Think tanks como redes de conocimiento

En un plano diferente a la elaboración, difusión y justificación de las políticas públicas, es posible mencionar como una de las funciones más importantes desarrolladas por los think tanks la construcción de redes de ideas y personas. Estas redes de conocimiento se hallan en constante evolución, ampliándose con las distintas actividades desarrolladas por la organización, permitiendo ofrecer al think tank la posibilidad de proporcionar a los actores políticos de una red de contactos con conocimiento técnico especializado en forma casi inmediata.

La construcción de redes, y la calidad de sus componentes se convierten en un recurso de gran valor para un think tank, en la medida que estas redes puedan ser de interés de otros actores. Una red o una serie de redes interconectadas pueden contribuir al desarrollo de una base de apoyo de un actor político, así como incentivar la participación de individuos con conocimiento especializado que de otra manera no participarían de actividades relativas a las políticas públicas.

d) Think tanks como soportes de la actividad política

Esta última función se deriva de dos tipos de necesidades de los actores políticos. La primera se relaciona con la necesidad que un think tank elabore, difunda y adapte las propuestas de un sector político, o un candidato, ante la falta de estructuras de este tipo al interior de los partidos tradicionales así como la necesidad de generar equipos de apoyo. En caso que el candidato deba asumir funciones ejecutivas o legislativas, los miembros del think tank pueden llegar a gestionar directamente o impulsar la adopción de las propuestas elaboradas. La segunda necesidad esta relacionada con la posibilidad de canalizar a través de fundaciones recursos para apoyar a actores políticos. En ciertas ocasiones fundaciones bajo el paraguas de

think tanks actúan como mecanismos de obtención de recursos para actividades político partidarias. Esta segunda función excede al análisis propuesto, por lo tanto, de aquí en adelante cuando se haga referencia a los think tanks en su rol de soporte de la actividad política nos estaremos refiriendo exclusivamente a la generación de propuestas y equipos de apoyo a la campaña política de un determinado sector o actor político.

Si bien un think tank puede desempeñar más de una de estas funciones cabría esperar que una de ellas sea preeminente sobre el resto. Esta situación permite, analizar en forma aproximada el nivel de participación de distintos think tanks, como se desarrollará en la próxima Sección.

II. Comportamiento y participación de los think tanks

II. I. LOS TIPOS DE THINK TANKS Y LAS FUNCIONES QUE DESEMPEÑAN

Al analizar el fenómeno de los think tanks a través de las categorías elaboradas en la Sección anterior, es posible agruparlos de acuerdo a su nivel de participación en las políticas públicas, considerando un continuo que tiene en un extremo organizaciones con fuerte involucramiento y en el otro extremo organizaciones que se caracterizan por mantener una participación más laxa.

Teniendo en cuenta las características señaladas de cada uno de los tipos de think tanks, es de esperar que los Centros de Investigación Privados desempeñen funciones que no impliquen niveles de participación elevados, lo cual sí debería ocurrir en el caso de las Fundaciones Políticas, quienes por su naturaleza presentan un alto grado de intervención en los temas públicos. En tanto, en los casos de los Centros Académicos y los Grupos de Advocacy, el nivel de participación e involucramiento debería ser entre moderado y bajo.

En la Tabla N° 2 se presenta una clasificación de una muestra de think tanks de Argentina, combinando en el tipo de think tank y la principal función desarrollada.

Tabla N° 2: Think tanks en Argentina según tipo y función desarrollada

		Principal Función Desarrollada			
		Ambitos de difusión	Legitimadores de políticas	Redes de conocimiento	Soporte de la actividad política
Tipos de think tank	Centros de Investigación Privados	F. Libertad F. del Tucumán	CEM FIEL FM/IERAL IDESIA Fundación Pent CEF CIPPEC		
	Centros Académicos	CEDES UTDT UDESA	G. Plan Fénix(UBA) UCEMA FLACSO UNLP	UADE / CEER ICDA/ PROFIM IAE / GESE	
	Fundaciones Políticas		CIEPP CEPES	ACEP F. Libertador FUN-DAR Grupo Sophia	FCYC CECE GUS Fund. Políticas Públicas
	Grupos de Advocacy	P. Ciudadano Conciencia ADC ACIJ	CELS		

Fuente: Elaboración propia

Comenzando el análisis por los Centros de Investigación Privados, estos desempeñan principalmente las funciones de ámbitos de difusión o bien de legitimadores de políticas, dado

que las principales actividades que desarrollan permiten la posibilidad de llegar a un público compuesto por la dirigencia privada, sectores académicos y organizaciones internacionales, y por otra parte, el hecho que los trabajos y proyectos que realizan tienen un determinado posicionamiento ideológico sustentado por un alto nivel técnico y solidez académica.

Así los Centros de Investigación Privados que funcionan como ámbitos de difusión dan acceso a distintos actores a espacios de debate cuyas características son, por una parte, el pluralismo, en el sentido de apertura a actores con posiciones diversas y divergentes, y por otra parte, estos espacios se encuentran muchas veces vinculados a ciertos sectores a los cuales de otra manera no es fácil acceder. En su función de legitimadores de políticas, estos think tanks constituyen puntos de referencia claros y unívocos que permiten hacer explícita una toma de posición validada y con base técnica y académica en torno a una cuestión pública, como por ejemplo la regulación de los servicios públicos, o la reforma tributaria, entre otros.

Tomando ejemplos concretos de este tipo de organizaciones, tanto la Fundación del Tucumán como la Fundación Libertad constituyen espacios propicios para abordar el debate de problemas y políticas públicas, ambos con un fuerte impulso y apoyo del empresariado de las provincias de Tucumán y Santa Fe respectivamente, bajo el amparo de la imagen que ambos cultivan como centros de investigación en temas públicos, capacitación gerencial y desarrollo local.

Entre los centros que funcionan como legitimadores de políticas, es posible mencionar a FIEL y la FM/IERAL. Ambos son claros puntos de referencia en materia económica, y la vinculación de actores políticos con estos centros indica claramente una posición sobre distintos aspectos en materia económica e incluso política. La Fundación Pent, a pesar de tener una aún corta trayectoria ha logrado combinar un espacio de debate dedicado a temas de relevancia en la agenda con un tratamiento de alto nivel académico, por lo que sus trabajos y actividades pueden considerarse puntos de referencia y legitimación en el debate público.

Por último, CIPPEC, presenta una situación especial, al encontrarse en transición hacia un rol de legitimador de políticas. Esta organización, creada en el año 2000, al iniciar sus actividades tomó la forma de un Grupo de Advocacy. En los últimos años comenzó a desarrollar investigaciones en temas diversos, construyendo simultáneamente una red de contactos, lo cual se ha traducido, a su vez, en un importante crecimiento de su estructura organizativa. En el año 2006 CIPPEC incorporó una nueva área de trabajo, Gestión Pública Local, que surgió de la incorporación a CIPPEC de la Fundación Grupo Innova, dedicada al estudio de la realidad municipal y los gobiernos locales. Sin duda que esta situación es una de las primeras experiencias en Argentina donde un think tank prácticamente incorpora a otra organización a su propia estructura.

Con respecto a los think tanks considerados dentro del grupo de Centros Académicos, estos desarrollan actividades relativas a funcionar como ámbitos de difusión, legitimadores de políticas o redes de conocimiento. Como ámbitos de difusión, tienen una connotación apolítica y neutral, aún cuando la institución pueda tener un cierto posicionamiento ideológico resultado de sus investigaciones, posiciones de sus miembros o trayectoria. En determinados casos, por otra parte, tienen la particularidad que, como espacios de debate y difusión, constituyan también un nexo con sectores empresarios comprometidos con el desarrollo académico. Asimismo, en su rol de legitimadores de políticas sirven, al igual que los Centros de Investigación Privados, como puntos de referencia para la toma de posición. En tal caso, la diferencia reside en que la trayectoria y la excelencia académica de las Universidades otorgan a priori una mayor validez a sus actividades, encuadradas en una mayor solidez institucional.

En particular, es posible identificar organización de este tipo se constituya como una red de conocimiento cuando se dedica al estudio y desarrollo de proyectos en un área particular, pudiendo combinar esto con la realización de eventos periódicos que concentren a una cantidad importante de especialistas y actores involucrados en la temática. Estos think tanks constituyen entonces accesos a referentes y organizaciones especializadas en un tema o área determinada.

En Argentina es posible señalar varios casos de organizaciones cuya función principal es la legitimación de políticas. Así, la Universidad del CEMA tiene una función similar a FIEL y la FM/IERAL, sólo que lo hace desde la posición de institución educativa. El Grupo Plan Fénix presenta también esta función, centrada en el debate sobre distintos aspectos del área económica, pero desde una posición ideológica diferente a las organizaciones antes mencionadas, destacándose en general su origen académico como proyecto de un grupo de profesores de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. FLACSO, por su parte, presenta similitudes con los ejemplos anteriores en cuanto constituye un think tank cuyos trabajos, propuestas y recursos humanos tienen una función de legitimación de políticas, ventaja que representa su larga trayectoria en el país y la diversidad de temas y problemáticas que aborda en sus proyectos y actividades. Por último, la Universidad Nacional de La Plata, en especial su Facultad de Ciencias Económicas también cumple este rol en relación a temas de federalismo fiscal y distribución del ingreso.

Con respecto a los Centros Académicos cuya función principal es la constitución de espacios de difusión, se destacan la Universidad Torcuato Di Tella y el CEDES, los cuales constituyen hoy espacios de difusión de gran importancia en el ambiente académico nacional e internacional. En el caso de la UTDT, las experiencias del Instituto Di Tella y la Fundación, su rol en el desarrollo científico y de las artes, y la ausencia de una marcada carga político partidaria en su posicionamiento institucional son factores que contribuyen a ser percibida como un espacio abierto a actores políticos de todo el espectro ideológico. Situación similar presenta la Universidad de San Andrés. El CEDES, por otra parte, aunque realiza diversas tareas de investigación, es el único ámbito de difusión dedicado a una acotada área de políticas sociales que incluye los temas de mortalidad materna, reproducción y salud. Esta área no es cubierta por otras organizaciones, por lo que el CEDES aparece hoy como el único espacio académico para su debate en términos de problema público.

Los casos del CEER de la Universidad Argentina de la Empresa, del ICDA de la Universidad Católica de Córdoba, y el GESE del IAE, se distinguen del resto por las posibilidades que ofrecen como “redes de conocimiento”. En particular, el CEER, integrado por especialistas del área de regulación económica y, en sus orígenes vinculado a empresas privatizadas y al Banco Mundial, se dedica a la realización de investigaciones y la consultoría en dichos temas, por lo que representa una importante fuente de recursos humanos especializados e información para actores interesados en esta área. El GESE del IAE, por su parte, es un espacio en el que se destaca la presencia de importantes sectores empresarios y un fuerte compromiso con la incorporación de nuevas tecnologías para la gestión privada y pública. Este centro ha desarrollado a través del “Programa de Gobierno para el Desarrollo de Líderes de Comunidades Locales” un banco de experiencias que lo convierte en una importante red de conocimiento en materia de gobiernos locales. Por último, el Instituto de Ciencias de la Administración de la Universidad Católica de Córdoba, en particular el Programa de Fortalecimiento Institucional de Municipios (PROFIM), en conjunto con la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, presenta a los dirigentes locales, la posibilidad de acceso a profesionales especializados en la gestión local.

Por su parte, las Fundaciones Políticas desempeñan funciones con altos niveles de participación en procesos políticos. Funcionando como legitimadores de políticas, las Fundaciones Políticas suelen constituir una alternativa válida para la elaboración y promoción de proyectos e investigación en políticas públicas destinados a un determinado actor y/o sector político.

Entre las Fundaciones Políticas que constituyen redes de conocimiento se distinguen aquellas que conforman redes de profesionales con capacidad de asumir responsabilidades de gestión directa en temas o áreas que requieren de un determinado nivel de conocimiento técnico y experiencia. Finalmente, acerca de las organizaciones que forman parte de este grupo y que funcionan como “soporte a la actividad política”, las mismas desarrollan actividades de difusión y proyectos de investigación que contribuyan a la construcción de imagen del candidato o agrupación política, a la vez que legitiman las necesidades de financiamiento sobre una imagen de desarrollo de programas y proyectos para la gestión.

En el caso argentino, ejemplos de Fundaciones Políticas que cumplen una función de legitimadores de políticas son dos organizaciones: el CIEPP y el CEPES. El primero de ellos fue referente en temas de economía del partido Afirmación para una República Igualitaria (ARI), durante la campaña presidencial del año 2003. Este centro ha desarrollado distintos proyectos referidos al ingreso ciudadano, una de las políticas promovidas por este partido durante la misma campaña. De forma similar, el CEPES funcionó como vehículo para el regreso del ex vicepresidente Carlos “Chacho” Álvarez a la política. Este centro sirvió primero para la organización y producción de un programa televisivo, llamado el “Poder de las Ideas”, conducido por el ex vicepresidente. Luego, con la designación del equipo de trabajo en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y posteriormente en la Secretaría permanente del Mercosur, el think tank se convirtió en la base de sus actividades.

Por otra parte, entre las Fundaciones Políticas que funcionan como redes de conocimiento, es posible mencionar a la Asociación Civil de Estudios Populares (ACEP), la Fundación Libertador y el Grupo Sophia. ACEP es, por definición, una red de dirigentes justicialistas de la región centro del país con presencia en varias provincias. Otra organización que funciona principalmente como red de conocimiento es el Grupo Sophia. Esta fundación cuenta con una extensa red de miembros, ya sea en forma directa o relacionados en forma indirecta, que participan en diversos ámbitos de la función pública en el ámbito nacional, en la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires; así como varios de ellos forman parte de los equipos técnicos de la Fundación Creer y Crecer, fundación del partido Compromiso para el Cambio. De igual modo, la Fundación Libertador hoy se configura como una red de dirigentes del Partido Justicialista de la Provincia de Mendoza que tiene vínculos a nivel nacional, especialmente con los legisladores nacionales de esa provincia.

Existen varias Fundaciones Políticas que actúan como soporte de la actividad política. Por ejemplo, la Fundación Creer y Crecer funciona como apoyo del partido Compromiso para el Cambio, con la cual existe de hecho una superposición de estructuras que torna difusas las fronteras entre la fundación y el partido. Igual situación se observa en el Grupo Unidos del Sud. Hoy este autodenominado “do tank” funciona como soporte técnico de la actividad legislativa de su presidente y fundador, Francisco De Narváez, quién es Diputado Nacional. El CECE es un centro especializado en materia económica y presupuestaria con un fuerte peso en la actividad legislativa, desarrollando diversas actividades con un sector de la UCR de la Ciudad de Buenos Aires y funcionando como soporte para las actividades y proyectos de este sector. Por último, la Fundación de Políticas Públicas que dirige el ex Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Aníbal Ibarra, esta integrada mayoritariamente por ex funcionarios de su gestión de gobierno, y funciona como apoyo directo de la carrera política de su principal referente.

Por último, los Grupos de Advocacy desempeñan principalmente las funciones de ámbitos de difusión y de redes de conocimiento. Sin embargo, en lo referente a la primera función, su rol está más relacionado con una suerte de sello de calidad que con la posibilidad de brindar acceso a públicos específicos. En otras palabras, la posibilidad de difundir propuestas y programas conjuntamente con Grupos de Advocacy, o participar junto con éstos de espacios de diálogos y debates, brinda a dicha actividad una imagen de transparencia y apertura a la sociedad civil que puede ser capitalizada por las demás organizaciones participantes. En relación a la segunda función, cuando los Grupos de Advocacy constituyen redes de conocimiento su participación o cooperación en una determinada línea de acción puede ser entendida como un aval de sus miembros a la problemática abordada. De otra manera, estos actores deberían involucrarse desde posiciones más costosas y arriesgadas. Es decir ciertos Grupos de Advocacy dan la posibilidad a actores involucrados en un determinado tema de relevancia pública de participar a través de la conformación de una red de conocimiento bajo la cual los costos de tomar posición en torno a dicho problema son más reducidos.

De los think tanks considerados como Grupos de Advocacy es posible tomar dos ejemplos que funcionan como ámbitos de difusión: Poder Ciudadano y Conciencia. La presencia y participación de Poder Ciudadano en eventos y programas significa para otros actores una

suerte de aval asociado a un mayor nivel de transparencia. La Asociación Conciencia cumple un rol similar, si bien en este caso la presencia de la organización implica un mayor nivel de apertura a la sociedad civil. En este sentido, cabe diferenciar el hecho que la Asociación Conciencia participa de la mayor parte de las iniciativas en las que se abre la participación a las organizaciones de la sociedad civil, mientras que Poder Ciudadano presenta un determinado posicionamiento que condiciona en que iniciativas y proyectos participa.

Por otra parte, en los casos de ADC y ACIJ, también puede identificarse como su principal función constituir ámbitos de difusión, con un menor grado de exposición y reconocimiento por parte de la sociedad, en parte por su más reciente creación. Ambas organizaciones están enfocados al fortalecimiento de las instituciones y realizan monitoreo y controles al Poder Legislativo y al Poder Ejecutivo. En particular, ADC promueve los derechos y garantías del ciudadano, mientras que ACIJ de manera especial, promueve la lucha contra la discriminación socioeconómica y la inequidad social, promoviendo la igualdad de condiciones de las personas.

Con respecto a los Grupos de Advocacy que constituyen redes de conocimiento puede mencionarse como ejemplo el CELS, que promueve la defensa de los derechos humanos, así como de los derechos económicos y sociales del ciudadano, la seguridad ciudadana y el acceso a la información. Está conformado por académicos reconocidos cuya presencia implica, en los debates, proyectos e iniciativas referidos a esta área, un aval de ciertos sectores del derecho y de organizaciones internacionales de derechos humanos.

En resumen, en el caso de Argentina los Centros de Investigación Privados desarrollan principalmente funciones como ámbitos de difusión y legitimadores de políticas, ya que sus destinatarios son los sectores privados, académicos y organizaciones internacionales, y por otra parte por el hecho que los proyectos que realizan tienen una posición ideológica determinada que busca ser sustentada en investigaciones con un alto nivel de solidez académica.

Los Centros Académicos pueden desempeñar funciones de ámbitos de difusión, legitimadores de políticas, y a la vez generar redes de conocimiento. Como ámbitos de difusión se destacan por ser apolíticos y neutrales, mientras que en su rol de legitimadores de políticas sirven, al igual que los Centros de Investigación Privados, como puntos de referencia para la toma de posición. Por otra parte, sólo algunos centros académicos, como el ICDA/PROFIM y el GESE del IAE se distinguen del resto porque permiten la posibilidad de generar redes de conocimientos.

Por su parte, la mayoría de las Fundaciones Políticas generan redes de conocimiento y actúan como soporte de la actividad política. En sólo en dos casos actúan como legitimadores de políticas. Construyen redes de conocimiento, ya que el think tank permite contar con expertos en diversas temáticas, mientras que funcionan como soporte a la actividad política otorgando contenidos y programas a un determinado sector político. Por último, en su rol de legitimadores de políticas, suelen constituir una alternativa válida para la elaboración y promoción de proyectos de investigación en políticas públicas en apoyo de un determinado actor.

Finalmente los Grupos de Advocacy se destacan por tener como principal función ser ámbitos de difusión, donde su rol está relacionado mayormente con brindar mediante su participación e involucramiento un mayor nivel de transparencia a las políticas públicas e instituciones.

Como se puede apreciar, esta clasificación de los think tanks permite inferir ciertas características de la participación de estas organizaciones en las políticas públicas. Pero, ¿cómo será su comportamiento en un proceso que implica un mayor nivel de tensión entre la participación y la sustentabilidad en el mediano plazo, como son las elecciones?

II. 2. LA INFLUENCIA DE LAS ELECCIONES

En un momento particular de la vida democrática, las elecciones, los think tanks deben decidir especialmente sobre su nivel de participación en el proceso de políticas públicas. En las elecciones existen efectos positivos para estas instituciones al presentarse más opciones de participar frente a la debilidad o ausencia de equipos técnicos partidarios que se observa en Argentina. Las elecciones también concitan la atención de los medios de comunicación en los temas pendientes y demandados por la ciudadanía, por lo cual también son contextos propicios para la promoción y difusión de sus actividades al igual que para la organización de eventos que permitan posicionarse como espacios de difusión con gran convocatoria.

Por el lado de los efectos negativos, se genera un clima de incertidumbre acerca del escenario postelectoral, que puede convertirse en un obstáculo para aquellas organizaciones cuyos proyectos tienen una perspectiva de mediano / largo plazo. Las elecciones provocan que actores privados esperen sus resultados para definir ciertos aportes a think tanks, a la vez que los dirigentes políticos se concentran en el día a día, acentuando la visión de corto plazo de la agenda pública. Aún así, tienen como efecto positivo, en alguna medida relacionado con esta incertidumbre, la generación de expectativas acerca de las oportunidades que puedan crearse con el ingreso de nuevos actores políticos a distintos espacios de decisión, ya sea en el Congreso o en el Poder Ejecutivo.

Si bien estos efectos son producidos en mayor o menor medida por los procesos electorales en general, es necesario distinguir entre elecciones presidenciales y legislativas. Las elecciones presidenciales tienen una importancia mayor por tres motivos. En primer lugar, por la mayor oportunidad para acceder a áreas de gobierno, dado que está en juego la mayor parte de los cargos del Poder Ejecutivo Nacional. En segundo lugar, porque en las elecciones presidenciales no sólo se disputa una determinada agenda de temas y una visión acerca de cómo debe ser encarada, sino por sobre todo, el cargo con mayor influencia sobre la definición de la agenda como es el de Presidente de la Nación. En tercer lugar, porque dadas estas dos características, las elecciones presidenciales tienen como particularidad que dan lugar a la participación de todos los tipos de think tanks, mas allá de los distintos roles y funciones que desempeñan.

En el caso de las Fundaciones Políticas, las elecciones ejecutivas son oportunidades donde es posible lograr espacios de gestión directa y/o la implementación de sus propuestas. Por su parte, las elecciones legislativas ofrecen a estas fundaciones oportunidades para la difusión de sus proyectos, lo mismo que para la construcción de mensajes de campaña orientados a demostrar capacidad de gestión, entendida como capacidad para generar soluciones y dar respuesta a temas relacionados con áreas clave de política pública. El apoyo de miembros de las Fundaciones Políticas como “espadas mediáticas”, a la vez que posibilita una mayor cobertura en la prensa de la organización, también puede proyectar la imagen de un candidato apoyado en equipos con experiencia y prestigio.

En el caso de los Grupos de Advocacy, las elecciones constituyen instancias en las cuales su papel de aval de transparencia cobra mayor relevancia. La crisis de representación vivida en la Argentina en los últimos años hace de la transparencia y la apertura frente a la sociedad bienes sumamente valiosos para los candidatos y partidos en pugna. No obstante, la forma de trabajo de estas organizaciones varía según sean elecciones presidenciales o legislativas. Las primeras son elecciones en las cuales todo el país constituye un único distrito, por lo cual son los partidos a nivel nacional las estructuras que los Grupos de Advocacy deben monitorear. En cambio, las elecciones legislativas presentan como dificultad el hecho que cada partido se comporta de manera distinta en las diversas provincias, conformando distintas alianzas y frentes electorales. Por esta razón, durante las elecciones legislativas estas organizaciones suelen estar abocadas a actividades no centradas en los partidos, sino enfocadas en distintos aspectos de las elecciones, como ser la utilización de espacios en medios de comunicación o el impacto de las elecciones en la labor legislativa.

En contraposición con esto, las elecciones generan para los Centros de Investigación Privados y los Centros Académicos una desviación de la atención hacia problemas y demandas de corto plazo. En este tipo de contextos, la elaboración de diagnósticos y propuestas de alto impacto es una tarea más adecuada, y en algún punto con mayor rédito, que la realización de proyectos de políticas públicas cuyo impacto está pensado para un plazo mediano o largo. Por lo tanto, las elecciones obligan a estos think tanks a realizar algunos ajustes a sus planes de trabajo y actividades, de manera tal que sea posible sacar el mayor provecho de sus cualidades durante el año electoral.

Así, las coyunturas electorales llevan a que los Centros de Investigación Privados prioricen la realización de proyectos que, aún cuando sean de mediano plazo, tengan un peso importante para los decisores privados en sus decisiones de corto plazo, atentas al cronograma electoral. En otras palabras, estos think tanks ajustan sus planes de trabajo de manera tal que sean, por las problemáticas abordadas y los proyectos contenidos, de gran atractivo e impacto en un corto / mediano plazo, buscando así encontrar una mayor receptividad en el sector privado.

Los procesos electorales, en cambio, ponen a prueba la capacidad de los Centros Académicos como ámbitos de difusión, respecto a su poder de convocatoria en el sector privado, la comunidad académica e instituciones internacionales interesadas en las problemáticas locales. La organización de actividades que puedan contar con la participación de actores políticos de distinta procedencia, la difusión masiva de resultados alcanzados y su llegada a sectores de gran relevancia son factores que influyen sobre estas actividades. Desarrollar este tipo de actividades de manera frecuente en los sucesivos actos electorales les permite posicionarse mejor a futuro, desarrollando cierto grado de protagonismo como centros con capacidad de lograr espacios de consenso en el proceso político. En este mismo sentido, la complejidad que comúnmente caracteriza a estos procesos, y la cantidad de actores en competencia permite a estos think tanks hacer las veces de analistas y comentaristas calificados de los distintos sucesos y eventos, desarrollando una faceta adicional centrada en el análisis de coyuntura.

Como es posible observar, las elecciones también influyen sobre el comportamiento de los think tanks, los cuales reaccionan de forma diferente desarrollando distintos tipos de actividades o ajustes a sus planes de trabajo frente a esos procesos.

II. 3. EL PAPEL DE LA AGENDA PÚBLICA. RELACIÓN CON NICHOS DE LOS THINK TANKS.

Además de las elecciones, los temas que conforman la agenda pública son otro factor que influye sobre el comportamiento de los think tanks. Los cambios en la agenda pública pueden explicar ciertas variaciones en el comportamiento y desarrollo de los think tanks entre distintos períodos.

Cuando un tema particular de las políticas públicas se convierte en una prioridad, esto puede incentivar a organizaciones dedicadas a esta área a redestinar mayores recursos hacia dicho tema, de manera de generar un mayor impacto y beneficio en el corto plazo. No obstante, esta vía tiene dos sentidos, y es por ello necesario tener presente que los think tanks tienen cierta capacidad para influir sobre la configuración de la agenda, y de hecho buscan hacerlo.

Por ejemplo, la mayoría de los think tanks y en particular los Centros de Investigación Privados a raíz de la crisis económica y política del 2001/2002 coincidieron en torno a temas de inserción económica, estrategias de desarrollo y competitividad. Este fue el caso de FIEL, Fundación del Tucumán, la Fundación Libertad, la Fundación Pent, y la FM/IERAL entre otros. También la mayoría de los centros académicos como el IAE (GESE), UCEMA, y el Grupo Fénix centraron sus investigaciones en áreas de finanzas públicas, mercados y regulación, temas relacionados con la economía.

Sin embargo, en los años inmediatamente posteriores a la crisis. 2003/2004, los think tanks se concentraron mayoritariamente en los problemas sociales y en algunos casos de seguridad,

como respuesta a las nuevas prioridades de la sociedad. Los think tanks que principalmente se concentraron en estos temas fueron las Fundaciones Políticas. En los temas de política social, educación, salud y en particular de pobreza, las fundaciones que trataron estos temas fueron el CIEPP, Creer y Crecer, el Grupo Sophia y el Grupo Unidos del Sud. En los temas de seguridad y justicia se pueden mencionar al CEPES, Fundar, Creer y Crecer, el Grupo Sophia y al Grupo Unidos del Sud.

Ahora bien, la influencia de la agenda pública sobre los think tanks no es la misma en todos los casos. Por lo tanto, y de forma tal que pueda analizarse en relación con la tipología de think tanks considerada en este trabajo, el impacto de la agenda pública se extiende sobre un continuo cuyos extremos están constituidos, por un lado, por los Centros Académicos, que son los menos influenciados por la coyuntura y por otro lado por las Fundaciones Políticas, el grupo más influenciado por la agenda, dado su interés por participar en los procesos políticos. En un punto intermedio de este continuo se encontrarían los Centros de Investigación Privados, dedicados a la elaboración de proyectos que buscan delinear la agenda de mediano / largo plazo, pero que están atados a constante revisión de acuerdo con los intereses presentes de los distintos actores con los que se vinculan. Un claro ejemplo de esta situación fue el continuo proceso de interacción entre los economistas del IERAL y los empresarios miembros de la Fundación Mediterránea, de acuerdo a Colina, Giordano y Ronconi (2005). Este proceso de validación y debate interno de las versiones previas de los trabajos a publicar por la FM/IERAL producía beneficios para las investigaciones, como por ejemplo, el estudio de problemas concretos y la elaboración de soluciones prácticas; así como la identificación de los problemas que preocupan y en consecuencia atraen la atención de los políticos, permitiendo identificar posibles promotores u opositores a los reformar planteadas.

Una mención especial merecen los Grupos de Advocacy, quienes no están ubicados en un punto determinado de este continuo. Generalmente utilizan la agenda pública a su favor, buscando aplicar sus herramientas a las distintas problemáticas que surgen, o realizando el seguimiento a temas específicos no registrados por la opinión pública.

Además de esta influencia de la agenda pública, estrechamente relacionada con las distintas funciones que pueden desempeñar los think tanks, la misma también produce efectos relacionados con el “expertise” de los think tanks. La coincidencia de la agenda con temas que se encuentran dentro del expertise de una organización genera una coyuntura de gran potencial, en la cual sus productos y proyectos cobran mayor valor, tanto por la pertinencia para ese momento, como por las posibilidades de posicionarse en los medios de comunicación masiva. Partiendo de este punto, y a modo de hipótesis para futuros trabajos, cabría considerar la posibilidad que aquellos think tanks cuyas actividades y productos estén orientadas a satisfacer intereses de corto plazo busquen estructurar nichos de temas más flexibles y con capacidad de adaptación, de manera que sea más fácil aprovechar las oportunidades que brinda la agenda pública. En contraposición, las organizaciones que priorizan la influencia en la agenda de largo plazo deberían orientarse a desarrollarse en temas que definan un nicho independientemente de las posibilidades que tengan los temas cubiertos de formar parte de la agenda coyuntural. Esta situación se observa en la menor capacidad que tienen los Centros de Investigación Privados y los Centros Académicos para adecuar en alguna medida sus planes de trabajo en línea con la agenda pública, frente a la flexibilidad de las estructuras que se observa en las Fundaciones Políticas y los Grupos de Advocacy, cuya capacidad de respuesta muestra una mayor velocidad de adaptación a la coyuntura.

En resumen, en relación a la influencia de las elecciones y de la agenda pública sobre el comportamiento de los think tanks es posible observar que los Centros de Investigación Privados y los Centros Académicos se posicionan distanciados de la coyuntura, intentando lograr que la atención de diversos actores se centre sobre temas estructurales y de mediano plazo. Para ello, estas organizaciones cuentan con la receptividad de la comunidad empresarial y las instituciones académicas locales e internacionales. No obstante, se enfrentan al desafío constante de concitar atención sobre temas estructurales que no aparecen como urgentes. Por el contrario, las Fundaciones Políticas tienen como desafío influir sobre la agenda

coyuntural, lo cual se acentúa aún más durante procesos electorales. Por esta razón este tipo de think tanks centran sus esfuerzos en elaborar productos y organizar actividades relacionados con temas que podrían concitar la atención del público masivo y, a su vez, dar lugar a nuevos proyectos con fuerte impacto en la agenda pública. Por su parte, los Grupos de Advocay utilizan tanto los procesos eleccionarios como los temas que conforman la agenda pública de acuerdo a sus objetivos participando con mayor o menor intensidad de acuerdo a los temas en debate.

Una vez descriptos los principales tipos de think tanks, sus funciones y el impacto de las elecciones y de la agenda pública sobre su comportamiento, en la próxima sección se aborda en forma directa el estudio de los distintos niveles de participación y su impacto sobre la permanencia de las organizaciones en el caso de Argentina.

III. La tensión entre participación y permanencia

Existen una serie de tensiones comunes a todos los think tanks, ya sean pertenecientes a países desarrollados o en vías de desarrollo las cuales están estrechamente relacionadas con el modo de funcionamiento de los think tanks, como señala Lowenthal (2006). Así pueden mencionarse como ejemplo la tensión existente entre un enfoque específico de las investigaciones y una mayor visibilidad del think tank; la tensión entre la autonomía intelectual de la organización y el acceso a fuentes de financiamiento, o la existente entre preservar cierta autonomía en las decisiones y mantener la relación con contactos políticos relevantes. En el caso específico de Argentina una de las tensiones más significativas para los think tanks se presenta entre el nivel de participación en el proceso las políticas públicas y la permanencia en el mediano / largo plazo de la organización.

El nivel de participación está en función de sus objetivos, actividades y el financiamiento, factores determinados en gran medida por los incentivos que cada organización tiene para establecer relaciones con actores políticos partidarios o, por el contrario, para mantenerse distante. Pero, a pesar de un menor o mayor nivel de participación todos los think tanks tienen como objetivo influir sobre las políticas públicas, por lo tanto buscarán establecer relación con los actores con poder de decisión sobre estos procesos. En el caso de Argentina una fuerte identificación con sectores partidarios determinados, la participación en forma directa en la gestión con el oficialismo de turno, o por el contrario, una postura excesivamente crítica sobre el gobierno, acarrearán riesgos sobre la permanencia futura de la organización, principalmente por el impacto que estas decisiones tienen sobre las posibilidades de acceder al financiamiento.

De esta forma los think tanks en Argentina deben sobrevivir a la tensión entre un mayor nivel de participación, el cual permite cumplir con sus objetivos de influir en las políticas públicas; pero que a la vez impacta sobre su permanencia en el mediano / largo plazo, al dificultar la obtención de fondos si la organización estuvo directamente involucrada en una gestión gubernamental y se produce un cambio de gobierno; o si la organización esta en una posición excesivamente crítica al gobierno. En otras palabras, existe el riesgo que un elevado nivel de participación en un momento dado, con los beneficios que esto provoca, ubique al think tank en una posición en la cual se dificulte el acceso al financiamiento una vez que las condiciones que posibilitaron ese mayor grado de participación desaparezcan. Esta situación es frecuente en Argentina en los últimos años, ante una elevada volatilidad en los rumbos políticos, económicos y sociales.

Esta tensión entre la participación y la permanencia de las organizaciones varía de acuerdo a los diferentes tipos de think tanks. Cada tipo de institución participa de manera diferente en los procesos políticos y se vincula de diversas maneras con los actores políticos. No son los mismos los beneficios y riesgos que implica involucrarse en la gestión para un Centro de Investigación Privado que para una Fundación Política; o los beneficios de constituirse como un espacio de debate y difusión que se generan para los Centros Académicos en comparación a los otros tipos de think tanks. Considerando estas diferencias, a continuación se detallan las características particulares relacionadas con el nivel participación y su impacto sobre la permanencia para cada tipo de organización en el caso de Argentina.

III. I. TENSION ENTRE PARTICIPACIÓN Y PERMANENCIA: PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS POR TIPO DE THINK TANK

En general todos los **Centros de Investigación Privados** se caracterizan por el tratamiento de temas económicos o relacionados con el desarrollo económico, considerando los distintos factores que afectan a este, como las relaciones internacionales, el sistema político y la calidad institucional. Los incentivos para la participación de este grupo de think tanks, considerados como un todo, en los procesos políticos son relativamente bajos. La inestabilidad de estos procesos atentan contra las posibilidades de desarrollar espacios de alto nivel académico y profesional con permanencia en el tiempo, necesarios para realizar sus proyectos relacionados con una agenda de problemas estructurales. Por este motivo, su nivel participación podría clasificarse como de baja intensidad. Si bien el apoyo directo a la gestión de un gobierno puede atraer financiamiento para la organización de sectores privados con interés en el corto plazo, cierto grado de estabilidad resulta clave en la generación de vínculos que trasciendan las coyunturas. Para ello precisan de equipos de profesionales que realicen de manera sostenida investigaciones que se conviertan en productos regulares y de frecuencia periódica, no atados a la gestión de gobierno. Ejemplos de esta situación son el Centro de Estudios para la Estabilidad Financiera (CEF) o la Fundación Libertad.

No obstante, como fue indicado anteriormente, la agenda pública tiene fuerte influencia sobre el comportamiento de los think tanks, y en particular sobre un grupo de Centros de Investigación Privados. Este grupo está conformado por aquellos think tanks dedicados específicamente al área económica, como pueden ser FIEL o la Fundación Mediterránea/IERAL. En el caso de estos centros las sucesivas crisis económicas que sufrió Argentina desde la década del 70 fueron un factor fundamental en su comportamiento.

Los think tanks dedicados al área económica poseen un enfoque particular, con una postura ideológica clara y definida. La inclusión de miembros de estas instituciones en un gabinete ministerial constituye una clara señal de posicionamiento económico de un gobierno. También permite prever cuáles serán las acciones y medidas que éstos emprenderán desde dichas posiciones. Sin duda una de las características principales de estas organizaciones es la formación de equipos de trabajo con capacidad para asumir cargos en la gestión. Estos equipos son por lo general relativamente pequeños y de alta cohesión, y son designados en los cargos de decisión política del aparato estatal.

Dado que la inclusión de estos equipos, en tanto están asociados con ciertas políticas económicas como fue el caso de Argentina en los noventa, implica señales para los mercados y la comunidad empresaria, su participación en la gestión está generalmente pensada por lo menos para la duración del mandato presidencial. La incorporación de estos Centros de Investigación Privados es una designación de carácter necesariamente ministerial, en la cual se define una relación directa con el Presidente y, generalmente posicionando al equipo por encima de los restantes ministerios. De hecho, generalmente la inclusión de estos equipos deja una impronta en áreas de gobierno que trascienden al área económica, por el hecho que los objetivos particulares del Ministerio de Economía se convierten en objetivos generales a perseguir por los otros Ministerios, así como por la generación de proyectos transversales impulsados por el ala económica.

El ejemplo paradigmático de esta situación fue la primera gestión de Domingo Cavallo como Ministro de Economía (1991-1996), donde su equipo de economistas pertenecían a la Fundación Mediterránea / IERAL. Este hecho fue significativo, porque era la primera vez que un ministro asumía en su cargo con un equipo numeroso de técnicos que ya estaba conformado desde la Fundación, los cuales ocuparon los cargos claves del Ministerio. Otro ejemplo fue la incorporación de varios economistas de FIEL durante la efímera gestión de Ricardo Lopez Murphy como Ministro de Economía en marzo de 2001, o el paso de miembros de IDESA por distintos áreas de gobierno relacionadas principalmente con la seguridad social.

Por su parte, entre los **Centros Académicos** generalmente no se observa el mismo interés por involucrarse directamente en los procesos de políticas públicas. En este caso, la estabilidad y un bajo nivel de participación no son valores que se encuentren en contraposición a la generación de financiamiento, dado que estas características promueven el desarrollo de prestigio académico, que constituye su principal capital. Sin embargo, pese a esto, en numerosas ocasiones sus miembros participan de la gestión, pero siempre enfatizando que es a título personal. La trayectoria y pertenencia a la institución de estos expertos funciona como un reaseguro que ayuda a legitimar su designación sobre la base de reconocida idoneidad en el ámbito académico.

La participación de expertos de Centros Académicos en la gestión pública significa para la organización una validación empírica de sus análisis académicos a cambio de un nivel de riesgo muy bajo, ya que las intervenciones son a título personal y, por lo tanto, el think tank mantiene el curso normal de sus actividades y proyectos al no poner en juego a todo su equipo de investigadores. Un ejemplo de esto son las intervenciones de miembros de FLACSO en las áreas de educación, políticas sociales o industria en distintos gobiernos, que no ha impedido que este centro continúe con sus actividades normales. A la vez que no se generaron costos para la organización al no identificarse al centro como responsable directo de un área de gobierno determinada. Otro ejemplo es el caso de miembros de UCEMA, que acompañaron a Roque Fernández en su gestión como de Ministro de Economía (1996-1999), y posteriormente regresaron a la actividad académica, donde se encuentran actualmente. Esta situación también sucedió en repetidas ocasiones con profesores de la Universidad Torcuato Di Tella.

A los Centros Académicos un bajo nivel de participación institucional en general, combinado con participaciones individuales de su cuerpo docente, y un buen nivel académico, les permite consolidarse como espacios de debate plurales y de formación de opinión, haciendo posible de esta forma influir sobre la agenda de largo plazo. Pero estos think tanks no solo influyen sobre la agenda de largo plazo, sino también sobre el resto de los think tanks. Sus investigaciones constituyen generalmente el marco teórico de referencia utilizado por aquellos think tanks que desarrollan una menor capacidad académica, como pueden ser las Fundaciones Políticas o los Grupos de Advocacy. Por lo tanto, su influencia también se puede presentar en forma indirecta a través de otras instituciones que tienen un mayor nivel de participación.

El caso de las **Fundaciones Políticas** es el tipo de think tank donde claramente se observan organizaciones cuyo objetivo consiste en participar directamente en las políticas públicas. Así, por ejemplo, este tipo de fundación se caracteriza por realizar un verdadero “desembarco” de equipos cuando son llamados a participar en la gestión del sector público. Un ejemplo de esto, fue la participación de la Fundación Novum Millenium, en el equipo económico que formó Domingo Cavallo en su segunda gestión como Ministro de Economía (2001). También puede mencionarse el caso de FADE, que asesoró y participó con sus equipos técnicos a José Luis Machinea en su gestión como Ministro de Economía (1999-2001). Cabe destacar que ambas fundaciones hoy ya no funcionan, y la finalización de sus actividades prácticamente coincidió con el alejamiento de sus miembros de la gestión pública. Otros ejemplos de fundaciones con fuerte participación son el Grupo Sophia, cuyos miembros participaron en la gestión de la Administración Nacional de la Seguridad Social, el Instituto de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI) y la Administración Federal de Ingresos Públicos ocupando la mayoría de ellos puestos gerenciales en dichos organismos; o el Grupo Unidos del Sud, el cual se encuentra apoyando directamente a su principal referente en su labor parlamentaria en el Congreso de la Nación. Es posible esperar una situación similar en el próximo gobierno de Mauricio Macri en la Ciudad de Buenos Aires por parte de la Fundación Creer y Crecer.

Estos equipos, a diferencia de los mencionados en el caso de los Centros de Investigación Privados dedicados al área económica, están integrados por un mayor número de profesionales de diversos perfiles cuya función es asegurar que los planes y objetivos previstos por el think tank tengan impacto en los distintos niveles de la organización o la promoción de iniciativas legislativas. La participación de las Fundaciones Políticas en la gestión pública es más inestable, y la misma suele finalizar al producirse un cambio de autoridades ministeriales,

situación frente a la cual todo el equipo de la fundación se retira gradualmente de la gestión. Esto impacta directamente sobre su permanencia al afectar sus posibilidades de financiamiento. Mientras las Fundaciones Políticas tienen posibilidades de acceder a la gestión pública o están participando activamente de la misma aumenta su atractivo para los donantes y suelen recibir mayor financiamiento. Cuando salen de la gestión o se produce un cambio de gobierno, y pasan del oficialismo a la oposición, pierden parte de este financiamiento, por lo tanto reducen sus actividades al mínimo o prácticamente desaparecen

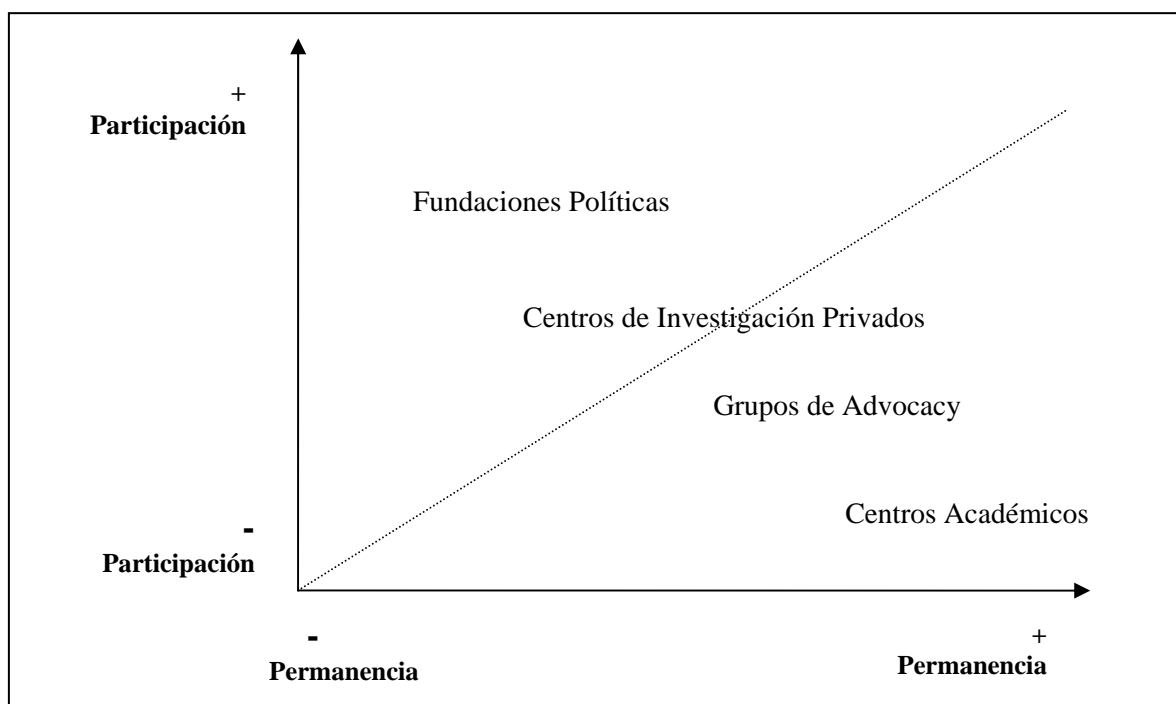
En el último grupo de organizaciones consideradas, los **Grupos de Advocacy**, su participación está relacionada con la función que desempeñan. Si es la promoción de demandas sociales o la generación de mayor transparencia de los procesos políticos, un nivel de participación elevado comporta mayores riesgos, dado que su involucramiento directo implica un aval a ciertos estándares de transparencia y calidad que, de no cumplirse, se transforman luego en una carga que desvaloriza a la institución. Pero, para lograr realizar actividades en conjunto con áreas de la administración pública los Grupos de Advocacy deben participar, involucrarse y relacionarse con actores políticos. Sólo de esta manera pueden consolidarse como organizaciones cuya participación brinda legitimidad y transparencia, puesto que no es posible asegurar un nivel de transparencia y una idea de control social desde una posición que implique una participación moderada. De esta forma, asumen una posición delicada. Deben participar pero no estar excesivamente identificados con el actor político. Sin embargo, este difícil equilibrio puede provocar una sobreactuación con respecto a su independencia, ejerciendo funciones de control sobre la administración pública que exceden a su rol, dificultando potencialmente el logro de sus objetivos.

Del mismo modo, en algunos casos la mayor participación de Grupos de Advocacy puede producirse no ya mediante el acercamiento a actores políticos, sino mediante el seguimiento y control de políticas específicas o aspectos de las mismas tales como el nivel de transparencia o pluralidad. En este caso los riesgos de un involucramiento excesivo son similares a los mencionados, ya que la organización corre el riesgo de ser identificada como oposición al poder político oficial en general, más que a las características de una política en particular.

Por lo tanto, la permanencia de estas organizaciones en el tiempo se produce a través de mantener una coherencia en las actividades que realizan. Tal es el caso de Poder Ciudadano y Conciencia, organizaciones que implementan líneas de acción estables, mas allá de los cambios de gobierno o las coyunturas políticas, generado de esta forma prestigio y difusión de sus actividades, situación que les permite contar con financiamiento para su desarrollo en el mediano plazo.

En base al comportamiento de los think tanks en Argentina, es posible plantear que existe una relación inversamente proporcional entre participación y permanencia: a mayor participación, menores posibilidades de permanencia en el mediano / largo plazo. En el Gráfico N° 1 se plantea esquemáticamente esta relación inversa para los distintos tipos de think tanks identificados.

Gráfico N° 1. Participación y permanencia de los Think Tanks en Políticas Públicas en Argentina



Fuente: Elaboración propia.

Las Fundaciones Políticas son las que presentan un mayor nivel de participación pero con un menor nivel de permanencia en el tiempo. Como fueron mencionados anteriormente, los casos de la Fundación Novum Millenium y FADE, o ciertas instituciones que redujeron sus actividades al mínimo, como por ejemplo la Fundación Andina, la Fundación Siglo XXI o la Fundación del Sur⁵.

Los Centros de Investigación Privados se encuentran en una posición intermedia, y en cierta forma logran un punto de equilibrio entre su nivel de participación y la permanencia de la organización. Este equilibrio se logra tanto para instituciones que presentan un nivel de participación moderado, como por ejemplo FIDE, la Fundación Libertad o CIPPEC, como para centros que participaron más activamente, como la Fundación Mediterránea/IERAL y FIEL.

Los Grupos de Advocacy también suelen optar por un nivel de participación intermedio, sin descuidar su permanencia en el tiempo, involucrándose en procesos de políticas públicas afines a sus objetivos en la medida que estas acciones no condicionen su credibilidad en la sociedad. La mayoría de los Grupos de Advocay mencionados en este trabajo, como por ejemplo Poder Ciudadano, Conciencia, Centro de Estudios Legales y Sociales, presentan esta situación al haberse fundado a mediados de la década del ochenta y continuar desarrollando actividades en la actualidad.

Por último los Centros Académicos, son las organizaciones que presentan el nivel mas bajo de participación, el cual en combinación con un elevado nivel académico y la participación a titulo personal de parte de su cuerpo docente en la gestión pública, les permite tener un horizonte de permanencia de mediano / largo plazo. Miembros de UCEMA participaron de los equipos económicos en la década pasada, así como miembros de FLACSO lo realizan en la actualidad

⁵ Solo se toman Fundaciones Políticas que desarrollan tareas de think tanks. En caso de considerarse Fundaciones Políticas que funcionan básicamente como fuentes de financiamiento en épocas electorales el número de organizaciones que ya no funcionan se incrementaría notablemente.

en otras áreas del gobierno, sin que esta situación afecte el funcionamiento de estos centros académicos. También es posible mencionar el caso del CEDES, el IAE y la Universidad Torcuato Di Tella como organizaciones con bajo nivel de participación institucional.

De forma general es posible observar que en la actualidad solo se encuentran desarrollando un número significativo de actividades las Fundaciones Políticas creadas en la década pasada. Mientras que es posible observar Centros de Investigación Privados y Centros Académicos fundados en la década del sesenta que aún desarrollan acciones.

A modo de resumen es posible plantear que los distintos niveles de participación ofrecen diferentes incentivos y riesgos, los cuales varían de acuerdo al tipo de think tank que se considere, las funciones que desempeñe y el grado en que su base de financiamiento dependa de ello. Adicionalmente, debe considerarse la influencia sobre la selección de sus áreas de trabajo y los proyectos a realizar de los procesos electorales y de la agenda pública. Por lo tanto, al analizar el comportamiento de los think tanks es necesario considerar una serie de factores endógenos y exógenos que tienen fuerte influencia sobre su funcionamiento. A su vez, esos factores influyen sobre la tensión existente entre participar e involucrarse en los procesos de políticas públicas y, por otra parte, construir un perfil que permita lograr apoyos económicos regulares con el fin de mantener la organización en funcionamiento en el mediano / largo plazo que enfrentan los think tanks locales.

Aspectos asociados a distintos think tanks desde las funciones que desempeñan, el modo de llevarlas a cabo, así como su trayectoria, cambian los beneficios de apostar a mayor participación o permanencia en un momento dado. Así, por ejemplo, el riesgo de perder permanencia resultará mucho más aceptable para una Fundación Política, cuya razón de ser es involucrarse directamente en el proceso político y mucho menos aceptable para un Centro Académico, cuyo principal objetivo es influir los procesos de políticas mediante la generación de conocimiento que sólo se logra mediante la permanencia. Del mismo modo, aspectos como la trayectoria y permanencia alcanzada por un think tank afectarán su evaluación de los riesgos y beneficios implícitos en una mayor o menor participación. Los beneficios a lograr mediante una mayor participación pueden ser percibidos más favorablemente en relación a los riesgos por un think tank de reciente creación, que por otro de mayor trayectoria.

Si bien caracterizar estas variables para los think tanks que existen en Argentina y funciones que desempeñan, resulta una tarea compleja debido a la multiplicidad de organizaciones con diferentes características agrupadas bajo esta denominación, esta investigación intenta iluminar parte de estas variables, definiendo criterios básicos de análisis que permitan identificar líneas de comportamiento de los think tanks, actores claves en las políticas públicas.

IV - Conclusiones

IV.1 – Principales Conclusiones

Los think tanks incrementaron notablemente su participación en el proceso de políticas públicas en las últimas décadas. En el caso de Argentina a partir de la década del noventa su participación es cada vez más relevante. Sin embargo, aún son escasos los análisis realizados sobre su forma de funcionamiento, sus objetivos e incentivos, y los mecanismos utilizados para influir en las políticas públicas. Esta situación no es privativa de Argentina, sino que pareciera ser el común denominador de los países de América Latina.

A la vista de la creciente participación y relevancia de los think tanks, y considerando que el objetivo de estas organizaciones es influir sobre las políticas públicas, en este estudio se intenta identificar cuales son los factores que condicionan su comportamiento y permanencia en el mediano / largo plazo, considerando que deben funcionar en un contexto con cierto nivel de inestabilidad como es el sistema político argentino.

Mediante al análisis realizado fue posible identificar factores internos y externos que influyen sobre el comportamiento de los think tanks. Comenzando por la factores internos, los mismos se encuentran relacionados con los diferentes tipos de think tanks identificados - Centros de Investigación Privados, Centros Académicos, Fundaciones Políticas y Grupos de Advocacy – y las funciones que estos pueden desempeñar – ámbitos de difusión, legitimadores de políticas, redes de conocimiento y soporte a la actividad política. Estos dos factores, el tipo de think tank y la principal función que desarrolla, influyen sobre sus principales objetivos, su forma de funcionamiento, sus actividades y sus fuentes de financiamiento.

Los Centros de Investigación Privados se destacan principalmente por desarrollarse, por un lado, como ámbitos de difusión dirigidos principalmente al sector privado, a los líderes políticos y los sectores académicos vinculados a los procesos de tomas de decisiones. Por otro lado, cumplen la función de legitimadores de políticas, ya que los proyectos que realizan tienen una posición ideológica determinada sostenida en actividades de investigación que permite sustentar ciertas decisiones de los actores políticos.

Los Centros Académicos pueden desempeñar funciones tanto como ámbitos de difusión, legitimadores de políticas o generación de redes de conocimiento. Como ámbitos de difusión se destacan por ser apolíticos y neutrales, mientras que en su rol de legitimadores de políticas sirven, al igual que los Centros de Investigación Privados, como puntos de referencia para la toma de posición. Por otra parte pueden generar redes de conocimiento, creando a través de la investigación una red actores especializados provenientes del sector privado y/o gubernamental.

Por su parte, la mayoría de las Fundaciones Políticas desarrollan funciones de soporte de la actividad política y/o generación de redes de conocimiento, y sólo unos pocos casos actúan como legitimadores de políticas. Construyen redes de conocimiento, ya que el think tank permite acceso a una serie de expertos con conocimientos específicos que no suelen participar de la actividad política, pero si forman parte de este tipo de instituciones. El soporte a la actividad política lo hacen a través de otorgar contenidos y programas a un sector o actor político, y en caso de asumir posiciones ejecutivas o legislativas sus referentes, los miembros del think tank forman parte de la gestión o promueven proyectos legislativos. Por último, en su rol de legitimadores de políticas, las Fundaciones Políticas suelen constituir una alternativa válida para que los cuadros político partidarios elaboren y promocionen investigaciones sobre políticas públicas que serán impulsados por sus candidatos.

Por último, los Grupos de Advocacy se destacan por tener como principal función ser ámbitos de difusión y su rol está relacionado mayormente como garantía de transparencia y calidad que con la posibilidad de acceso a públicos específicos.

Con respecto a los factores externos que influyen sobre el comportamiento de los think tanks es posible identificar a dos de ellos: las elecciones y la agenda pública. Estos factores también influyen de distinta forma sobre las organizaciones según el tipo de think tanks y sus actividades.

Las elecciones, y en especial las presidenciales son para las Fundaciones Políticas ocasiones donde es posible lograr espacios de gestión directa y/o implementación de programas. Por lo tanto su comportamiento esta fuertemente influenciado por los ciclos electorales, y esto se observa en los ajustes que se producen sobre sus proyectos de acuerdo a la coyuntura política. Los temas que forman parte de sus planes de trabajo son aquellos que están en la agenda pública. En el caso de los Grupos de Advocacy, las elecciones son espacios en los cuales su papel de aval de transparencia adquiere mayor relevancia, ya sean elecciones para cargos ejecutivos o legislativos. Así, durante las elecciones también incrementan su nivel de actividad.

En contraposición, las elecciones suelen generar para los Centros de Investigación Privados y los Centros Académicos una mayor atención de la sociedad y los donantes sobre problemas coyunturales. Esto los obliga a realizar modificaciones en sus planes de trabajo intentando lograr una correlación entre los temas estructurales que conforman su agenda y los temas coyunturales de la agenda pública. En el caso de los Centros Académicos, se produce una mayor actividad en su función de ámbitos de difusión, donde pueden demostrar su poder de convocatoria en el sector privado y la comunidad académica, situación que permite incrementar su presencia y visibilidad.

La conformación de la agenda pública también puede implicar cambios en el comportamiento de los think tanks, especialmente en el caso de las Fundaciones Políticas. Estas organizaciones tienden a centrar sus esfuerzos en elaborar productos y organizar actividades relacionados con temas que podrían concentrar la atención del público masivo, y para ello se basan en los temas de la agenda pública. Los Grupos de Advocacy, por su parte, se valen de la coincidencia entre los temas de la agenda y sus objetivos específicos para promover las demandas sociales hacia los gobiernos, utilizando esta situación a su favor. En contraposición, los Centros de Investigación Privados y los Centros Académicos son los que menos influenciados se encuentran por la agenda pública. Estos think tanks están dedicados principalmente en los temas estructurales y de mediano plazo, más que en los temas coyunturales. Pero, como fuera señalado, las sucesivas crisis económicas que atravesó Argentina en las últimas décadas tuvieron un gran impacto sobre los Centros de Investigación Privados dedicados el área económica determinando prácticamente sus temas de investigación. Por lo tanto, en general este tipo de think tank presenta una baja influencia de la agenda pública sobre sus actividades, pero en particular, un determinado grupo de organizaciones presenta una mayor relación entre sus actividades y los temas coyunturales, especialmente cuando estos coinciden con temas estructurales.

Además de las características particulares de cada tipo de think tanks, de la función que pueden desarrollar y del impacto de factores externos sobre sus actividades, existen ciertas tensiones inherentes a su propia naturaleza que impactan sobre su comportamiento. Como ya fue señalado, entre las tensiones que pueden identificarse, que son comunes a todas las organizaciones pertenecientes tanto a países desarrollados como en vías de desarrollo, pueden mencionarse las existentes entre un enfoque específico de las investigaciones y una mayor visibilidad del think tank; o entre la autonomía intelectual de la organización y el acceso a ciertas fuentes de financiamiento.

En el caso específico de Argentina, la combinación de los factores internos y externos descriptos influye especialmente sobre una de las tensiones mas estructurales se presenta para los think tanks locales: la tensión entre un mayor nivel de participación en el proceso de las políticas públicas y la permanencia en el mediano / largo plazo de la organización. Analizado las experiencias de las últimas décadas es posible plantear que existe una relación inversa entre

un mayor nivel de participación y el logro de una mayor permanencia en el tiempo de la organización.

Ejemplos paradigmáticos de esta situación ocurren con las Fundaciones Políticas. Estas organizaciones explicitan claramente su adhesión a un determinado partido o sector político y presentan un elevado nivel de participación en el proceso de las políticas públicas. Mientras el sector político con el cual se identifican cuenta con posibilidades ciertas de acceder a posiciones de poder o se encuentre a cargo del poder ejecutivo, estas fundaciones presentan gran atractivo para los donantes, y por lo tanto cuentan con recursos financieros para desarrollar sus actividades. Cuando se produce un cambio de gobierno, y el sector político deja la función gubernamental o no accedió a los lugares para los cuales se postuló, sus recursos financieros se ven reducidos. Esto afecta fuertemente su funcionamiento: sin recursos no hay equipos de investigación, y sin equipos de investigación no hay propuestas y actividades de difusión. Consecuentemente sus actividades se reducen al mínimo o directamente la organización deja de funcionar.

Sin embargo, a pesar de que un menor involucramiento puede favorecer la permanencia de un think tank, también puede limitar el nivel de participación que tiene en los procesos de políticas públicas, alejándolo de esta manera de uno de los principales objetivos que tienen estas organizaciones, que es justamente influir en dichos procesos. Muchos de los ejemplos señalados de Fundaciones Políticas involucrados con actores políticos importantes, que si bien dejaron de existir o han perdido relevancia, lograron en su momento un mayor impacto en los procesos de políticas públicas del que pueden aspirar en períodos de tiempo muchos más largos otros think tanks que han apostado a la permanencia.

De todas maneras, dada la volatilidad del contexto político en Argentina, en líneas generales se observa una tendencia en los últimos años a que los think tanks locales elijan una posición más conversadora, posicionándose como Centros de Investigación Privados o Centros Académicos, o directamente como Grupos de Advocacy. En los dos primeros casos, Centros de Investigación Privados y Centros Académicos, su nivel de participación e identificación con un determinado sector o partido político suele ser menor al presente a las Fundaciones Políticas. La participación por lo general es indirecta, mediante la elaboración de diagnósticos y grandes líneas de intervención, o mediante la influencia sobre los otros tipos de think tanks, especialmente las Fundaciones Políticas, a través de la adopción por parte de estas últimas de sus marcos conceptuales y esquemas generales de análisis. Cuando expertos de estos tipos de think tanks participan directamente en la gestión pública, siempre lo hacen a título personal, compartiendo los beneficios profesionales con la institución y asumiendo los posibles costos políticos y de reputación en forma personal. Los casos de estas organizaciones que participaron o participan en la gestión de las políticas públicas presentan estas características. Frente a esta situación, la entrada directa al juego político de los think tanks locales implica elevados riesgos para su supervivencia y para la reputación y prestigio de sus expertos. Esta situación, junto a la ausencia de estructuras dentro de los partidos políticos destinados a la formación de equipos técnicos, es un factor más que influye sobre la baja calidad de las políticas públicas presente en Argentina.

Sin dudas que los think tanks son un actor relevante en el proceso de las políticas públicas en la Argentina. Comprender su funcionamiento y sus incentivos es un prerrequisito necesario para entender su rol en el juego de las políticas públicas, considerando que la promoción de acciones que permitan mejorar la calidad de las mismas requiere de la participación y coordinación de múltiples actores relevantes, entre ellos los think tanks. Este estudio pretende iluminar ciertas características comunes de los think tanks que ayuden a comprender mejor su funcionamiento y así colaborar con este objetivo.

Bibliografía

- ABELSON, Donald (2006). "A Capitol Idea. Think Tanks & US Foreign Policy" McGill Queen's University Press, Montreal, Canada.
- ABELSON, Donald (2002). "Do Think Tanks matters? Assesing the impact of Public Policy Institutes". McGill Queen's University Press, Montreal, Canada.
- BAIER, Gerald y Herman BAKVIS (2001). "Think tanks and political parties: competitors or collaborators". En: *ISUMA* Vol. 2 N° 1. Disponible en www.isuma.net.
- BRAUN, Miguel, Antonio CIONI y Nicolás DUCOTE (2002). "Policy Implementation Think Tanks in Developing Countries? Lessons from Argentina. CIPPEC. Disponible en www.cippec.org.ar.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1998). "La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control". En: *Desarrollo Económico* Vol. 38 N° 150.
- CAMOU, Antonio (1999). "Los consejeros de Menem. Saber técnico y política en los orígenes del Menemismo". *Cuadernos del Centro de Investigaciones Socio Históricas* N° 5. Universidad Nacional de La Plata.
- _____ (1997). "Los consejeros del Príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina". *Nueva Sociedad* N° 152. Noviembre-Diciembre.
- COLINA, Jorge, Osvaldo GIORDANO y Lucas RONCONI (2006). "Fundación Mediterránea: a case study of successful business and research interaction to policy bridging". Global Development Network / Economics Education and Research Consortium. Disponible en <http://www.eerc.ru>
- GICOVATE, Nicolás (2004). "Pienso, luego influyo". *Debate*, 3 de Diciembre.
- LOWENTHAL, Abraham (2006). "The Craft of Think Tanks Institution Building: Working at the Nexus Between Thought and Action". Informal presentation, Public Policy Scholar, Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- McGANN, James (2004). "Scholars, Dollars and Policy Advice". Disponible en www.fpri.org.
- OSZLAK, Oscar y, Guillermo O'DONELL (1984). "Estado y Políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación", en Kliksberg Bernardo y Sulbrandt José (comps.), *Para investigar la Administración Pública*, Madrid, INAP, 1984.
- STONE, Diane (2004). "Recycling Bins, Garbage Cans or Think Tanks? Contesting Three Myths Regarding Policy Analyss Institutes". *Comparative Perspectives on Scientific Expertise for Public Policy*. 16 y 17 de Diciembre, Ámsterdam.
- THOMPSON, Andrés (1994). "Think tanks en la Argentina. Conocimiento, instituciones y política". CEDES, Buenos Aires, Argentina.
- UÑA, Gerardo, Gisell COGLIANDRO y Juan LABAQUI (2004). "Políticas públicas y toma de decisiones: los think tanks en Argentina". Documento de Trabajo. Fundación Konrad Adenauer.
- VALENZUELA, Diego (2001). "Radiografía de los tanques de ideas: Los que piensan la Argentina". Disponible en: www.ciudadpolitica.com.
- VEIRAS, Nora (2003). "Nuevo Escenario. Las ONGs al gobierno". *Tercer Sector* N° 43, Agosto. Ciudad de Buenos Aires.

Listado de Siglas Referidas a Think Tanks

ACEP- Asociación Civil de Estudios Populares.
ACIJ - Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia.
ADC – Asociación por los Derechos Civiles.
CECE –Centro de Estudios para el Cambio Estructural.
CEDES –Centro de Estudios de Estado y Sociedad.
CEDI - Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional.
CEER – Centro de Estudios Económicos de la Regulación de la Univ. Argentina de la Empresa
CEF – Centro de Estudios para la Estabilidad Financiera.
CELS –Centro de Estudios Legales y Sociales
CEM –Consejo Empresario Mendocino.
CEPES – Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales.
CIEPP –Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas.
CIPPEC –Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento.
CISEA –Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado.
FADE –Fundación Argentina para el Desarrollo con Equidad.
FCYC – Fundación Creer y Crecer.
FIDE –Fundación de Investigaciones para el Desarrollo.
FIEL –Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas.
FL – Fundación Libertad.
FLACSO –Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Sede Buenos Aires.
FM/IERAL – Fundación Mediterránea – Instituto de Estudios Económicos sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana.
FT – Fundación del Tucumán.
FUALI –Fundación Argentina para la Libertad de la Información.
GPF- Grupo Plan Fénix de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.
GUS – Grupo Unidos del Sud.
IAE – Instituto de Altos Estudios Empresariales de la Universidad Austral.
ICDA –Instituto de Ciencias de la Administración de la Universidad Católica de Córdoba.
IDES –Instituto de Desarrollo Económico y Social.
UCEMA – Universidad Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina.
UDESA – Universidad de San Andrés.
UNLP – Universidad Nacional de La Plata.
UTDT – Universidad Torcuato Di Tella.

Gerardo Uña

Co-fundador e investigador de la Fundación Siena. Lic. en Economía de la Universidad de Buenos Aires. Actualmente está cursando la Maestría en Administración y Políticas Públicas en la Universidad de San Andrés. Especialista en administración financiera y gestión pública. Consultor del Banco Mundial y el BID en Argentina, Chile, Paraguay, Bolivia y Perú. Dirige proyectos de investigación para la Fundación Konrad Adenauer. Investigador Principal del Programa de Política Fiscal de CIPPEC. Desarrolla investigaciones para el International Development Research Centre (IDRC) de Canadá. Fue asesor de la Subsecretaría de Presupuesto del Ministerio de Economía de Argentina y del Ministerio de Hacienda de Paraguay. Desempeñó funciones en ANSES, PAMI y AFIP y en el Instituto de Previsión Social de la Provincia de Buenos Aires.

Para citar este documento: Uña Gerardo (2007) *“Think Tanks en Argentina: sobreviviendo a la tensión entre la participación y la permanencia”*. Documento de Trabajo N° 03/07. Fundación Siena. Noviembre 2007.



Somos un grupo de profesionales independientes dedicados a la investigación, análisis, diseño e implementación de políticas públicas orientadas a mejorar la calidad de vida de la sociedad.

A través de nuestro trabajo desarrollamos proyectos de investigación aplicada y elaboramos propuestas innovadoras y de factible implementación que contribuyan a incrementar la calidad de las políticas sociales, económicas y e institucionales de Argentina en beneficio de los ciudadanos.

Para ello, trabajamos desde una perspectiva interdisciplinaria que integra los aspectos socio-económicos, políticos-institucionales y comunicacionales.

Nuestra meta es realizar aportes que contribuyan a construir una sociedad justa e igualitaria, con una economía sustentable y equilibrada, orientada al servicio del bien común.

www.fundacionsiena.org.ar

