

# El papel de los centros de política pública en las reformas públicas implementadas en América Latina<sup>1</sup>

Orazio J. Belletini<sup>2</sup>

## I. INTRODUCCIÓN

Estudios de la primera generación de reformas en América Latina sugieren que los centros de política pública (conocidos también como “think tanks”) han jugado un papel importante en su diseño e implementación. Analizando casos en diferentes países de la región, en este estudio trataré de responder tres preguntas: ¿cuál ha sido el papel que han desempeñado los “think tanks” en las reformas públicas implementadas en América Latina?, ¿qué estrategias han utilizado estas organizaciones para incidir en las diferentes fases del proceso de formación de dichas reformas públicas?, y ¿cuál ha sido su impacto en los procesos de consolidación democrática? Ya hacia el final, y sin intentar dar una respuesta definitiva, analizaré el papel que podrían jugar los “think tanks” en las reformas de segunda generación que la región aún tiene por delante.

Para responder estas preguntas, en primer lugar, presento una definición, una breve historia y los factores que permitieron el desarrollo de los “think tanks” en América Latina. Posteriormente, presento diversos estudios de caso de “think tanks” que han influido diferentes fases del proceso de políticas y reformas públicas. La evidencia mostrada pone de manifiesto que los “think tanks” han contribuido significativamente con las reformas públicas implementadas en la región. No sólo han introducido nuevas ideas y propuestas de políticas al debate público sino que han ofrecido a políticos y funcionarios públicos información y espacios para facilitar la toma de decisiones. Además, han apoyado la implementación de dichas políticas y monitoreado efectivamente el desempeño de las instituciones públicas. Su impacto en los procesos de consolidación democrática es, sin embargo, ambiguo. En algunos países contribuyeron con la catalización de consensos reuniendo actores e ideas de diversas partes del espectro político para diseñar estrategias de consolidación del Estado y las instituciones democráticas. En otros, es posible cuestionar la capacidad de los “think tanks” de aportar a los procesos deliberativos y el debate público, la legitimidad y representatividad de sus propuestas así como su capacidad de fortalecer la democracia y la institucionalidad estatal.

Finalmente, propongo que los “think tanks” pueden jugar un papel muy importante en la formación de políticas y reformas públicas de segunda generación en la medida que logren conectarse con las demandas de mayor participación ciudadana, catalizar consensos entre grupos de diferentes tendencias políticas e ideológicas y contribuir con su capacidad técnica para ofrecer ideas y propuestas que permitan dar respuesta a las complejas realidades y desafíos que enfrenta la región.

### 1. “Think tanks”: hacia una definición

Definir “think tanks” no es tarea fácil. Y no lo es, al menos en parte, porque ya su traducción resulta complicada. Algunos autores destacan el lado académico formal de su definición (p. ej. “tanques de

---

<sup>1</sup> Preparado para el X Congreso del CLAD, Santiago de Chile, Octubre 2005.

<sup>2</sup> El autor es Director Ejecutivo de Grupo FARO, un think tank dedicado al diseño, promoción e implementación de políticas públicas en Ecuador y Profesor de Políticas Públicas en la Universidad Católica del Ecuador. El autor agradece la invaluable contribución de Elizabeth Coombs y Adriana Jiménez sin cuyo apoyo no habría sido posible elaborar este estudio.

pensamiento” y “universidades sin alumnos”) e incluyen en este grupo a organizaciones académicas (p. ej. universidades y centros de investigación) de elevada capacidad técnica cuyo objetivo principal es la investigación (Weaver, 1989). Aunque éste fue el origen de los “think tanks”, la democratización del acceso a la información permitió que organizaciones más modestas, en tamaño y prestigio incursionaran en el estudio, análisis de políticas públicas<sup>3</sup>. Por ello, siguiendo la propuesta de Lucarelli y Radaelli (2004), los defino como organizaciones independientes, privadas y sin fines de lucro que llevan adelante al menos un tipo de actividades orientadas a políticas públicas<sup>4</sup>. Aunque esta definición puede ser considerada demasiado amplia, especialmente para la visión tradicional anglosajona, permite incluir a organizaciones que estén activamente involucradas en, al menos una, fase del proceso de formación de políticas públicas. Esta definición incluye entre los “think tanks”, por ejemplo, a organizaciones académicas (p. ej. universidades, centros de estudio) con cuya investigación contribuyen con la organización de la “agenda intelectual” y con el establecimiento de plataformas de debates (Sherwood, 2002) así como a ONGs que dedican una parte de sus actividades a la investigación, diseño y diseminación de ideas y propuestas que les permiten informar a otras instituciones civiles, grupos y partes interesadas en incidir en la agenda pública<sup>5</sup>.

## **2. Breve historia de los “think tanks” en América Latina**

Aunque la expresión “think tank” comenzó a usarse en Estados Unidos, durante la Segunda Guerra Mundial para designar las instancias donde se diseñaban estrategias militares, su uso se ha expandido para designar a cerca de 2 000 organizaciones radicadas en Estados Unidos, dedicadas al análisis político, y aproximadamente otras 2 500 instituciones similares del resto del mundo.

La primera oleada de “think tanks” se produjo, también, en EE.UU. a comienzos de la década de 1900. Sin embargo, en América Latina no aparecieron organizaciones que puedan ser catalogadas como tales sino hasta inicios de la década de los años 60s. Especialmente, en los países del Cono Sur, los “think tanks” comenzaron a crearse por la expulsión de importantes académicos de las principales universidades por parte de los regímenes dictatoriales.

Estos académicos crearon organizaciones que sirvieron de refugio intelectual. Entre los ejemplos más conocidos destaca CEBRAP, en Brasil, fundado a inicios de los años 70s, entre otros, por Fernando Enrique Cardoso; y, CIEPLAN en Chile, que aglutinó a quienes serían altos líderes de la coalición de partidos que gobernó cuando se reinició la democracia a finales de los años 80s (Sherwood Truit, 2000).

En otros países los “think tanks” aparecieron de las alianzas entre el sector privado y los académicos interesados en establecer centros de investigación y diseño de políticas públicas independientes del Estado y las universidades. Este es el caso de Fedesarrollo que fue establecido en Colombia, en 1970, gracias al apoyo financiero de los empresarios que constituyeron un fondo dotal que ha permitido su sostenibilidad hasta la actualidad (ibíd).

---

<sup>3</sup> Como bien lo expresan Brunner y Sunkel (1993:15) “parecer haber llegado el momento en que el conocimiento deja de ser el dominio exclusivo de los intelectuales y sus herederos más especializados -investigadores y tecnócratas- para convertirse en un medio común a través del cual las sociedades se organizan, se adaptan y cambian”.

<sup>4</sup> Aunque la independencia es una característica que no siempre es absoluta, me parece importante puntualizar que los “think tanks” deben tener una autonomía considerable de grupos de interés para ser considerados generadores y/o promotores de ideas públicas.

<sup>5</sup> De esta forma se diferencian de otro tipo de ONGs que procuran incidir en la agenda pública mediante estrategias de activismo tales como la movilización política, etc.

Posteriormente, durante la década de 1990 se produjo un incremento significativo del número de “think tanks” en América Latina. En Argentina, por ejemplo, 19 de los 28 “think tanks” inventariados por Uña y col. (2004) fueron fundados en la década de 1990. El retorno a la democracia permitió el apareamiento de nuevos actores, entre ellos centros de análisis de políticas; también la creciente importancia de la técnica y los “analistas simbólicos” en el diseño de las reformas económicas implementadas en la región durante esa época. A continuación se presentan algunos de los factores que explican el creciente número e influencia de los “think tanks” en América Latina.

## **II. FACTORES QUE EXPLICAN EL PAPEL DE LOS “THINK TANKS” EN AMÉRICA LATINA**

En las últimas décadas, América Latina ha experimentado cambios políticos y económicos que han modificado el funcionamiento de sus instituciones políticas, la estructura socioeconómica y la organización de la sociedad civil. En primer lugar, la *transición democrática* que vivió la región al final de los años 70s e inicio de los años 80s exigió el comienzo de una serie de reformas constitucionales y legales que, entre otros objetivos, permitían la incorporación de nuevos actores en el desarrollo de la agenda pública. Partidos políticos, gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil encontraron por primera vez en muchas décadas la oportunidad de participar y de ser sujetos activos en la toma de decisiones públicas. Estos nuevos actores, pocos representados en el pasado, contribuyeron con la introducción de nuevos temas en la agenda pública y exigían un Estado más democrático y asequible a necesidades ciudadanas. En segundo lugar, la *crisis económica* de inicios de los 80s, exigieron reformas económicas o de “ajuste estructural” que buscaban la disciplina fiscal y la apertura comercial para lo que se requerían alto nivel de conocimiento y la participación de un reducido grupo de tecnócratas.

Este doble proceso mostró la dificultad de combinar la implementación de reformas políticas que demandaban *distribuir poder* incorporando nuevos actores e incrementando mayores niveles de transparencia con reformas económicas que exigían *concentrar poder* en un pequeño grupo de tecnócratas aislados de las presiones políticas. Evidenció, además, la incapacidad del Estado de proveer respuestas a los desafíos que enfrentaba la región. Ello creó un espacio para que organizaciones de la sociedad civil, en muchos casos universidades y “think tanks”, se vinculen en diferentes fases del proceso de formación de reformas y políticas públicas. Adicionalmente, la corrupción, ineficiencia e ineffectividad deslegitimaron a los estados latinoamericanos y movilizaron a organizaciones de la sociedad civil de diferente índole y tendencia ideológica en la búsqueda de respuestas a problemas públicos. A continuación, describo los factores que permiten explicar, al menos en parte, la creciente importancia del papel de los “think tanks” en las reformas públicas implementadas en América Latina.

### **1. Democratización**

En los años ochenta, América Latina vivió una época de transición política y socio-económica dramática. La sociedad civil, cada vez más resistente a gobiernos militares y autoritarios, empezó a movilizarse para promover la democracia lo cual, a su vez, permitió el ingreso de nuevos actores al proceso democrático. Gobiernos locales, grupos sindicales y empresariales y organizaciones de la sociedad civil de diferente índole observaron que la democracia abría una diversidad de formas de acceder al poder, así como la calidad e intensidad de los vínculos entre los diferentes actores presentes en el proceso democrático y, por consiguiente, la oportunidad de incidir en las decisiones públicas. Muchos de esos actores utilizaron esta “ventana de oportunidad” para introducir y promover nuevos temas en la agenda pública. En Chile, por ejemplo, al finalizar la dictadura permitió el florecimiento no sólo de organizaciones que promovían ideas prohibidas antes del retorno a la democracia sino de redes

organizacionales compuestas de ONGs, universidades y partidos políticos que iniciaron un proceso de reconstrucción del capital social erosionado durante el régimen dictatorial con el fin de incidir en la agenda pública (Araujo y col., 2000).

## **2. Tecnificación de la política y las políticas**

La política ya no es lo que solía ser. La complejidad de problemas públicos socio-económicos, ambientales, etc., la revolución tecnológica traída por la Internet y los crecientes niveles educativos de la población mostraron que las respuestas de la sociedad a los problemas que la aquejan demandan respuestas técnicamente más sofisticadas y basadas en análisis rigurosos de hechos y evidencia empírica. Como lo señala Brunner (1993:9) “... *en un mundo cuyas estructuras y apariencias están representadas por estrictos mapas de conocimientos: la pobreza es cuantificada rigurosamente, los movimientos de la opinión pública son medidos por las encuestas, a cada momento empleamos estadísticas sociales y los propios problemas de la sociedad existen una vez que son identificados por la investigación...se desconfía de las soluciones puramente ideológicas y se insiste en la necesidad de otorgarles un fundamento técnico. Cada vez más, la política se apoya en el saber experto, y algo similar ocurre con los ministerios, el Parlamento, los partidos, los sindicatos y los medios de comunicación*”.

Esto se acentuó durante el combinado proceso de democratización y estabilización económica, descrito anteriormente donde se requirió que las sociedades latinoamericanas contaran con equipos técnicos para diseñar y establecer reformas constitucionales e institucionales (p. ej. reforma electoral y de partidos, de relación ejecutivo-legislativo, etc.) y de ajuste estructural (p. ej. apertura comercial, reforma tributaria).

Lastimosamente, el Estado no podía responder rápidamente a las necesidades de dichos procesos. En primer lugar, la mayoría de los gobiernos latinoamericanos no ha establecido y/o consolidado sistemas meritocráticos para la contratación de funcionarios públicos (Longo, 2003). En muchos casos, los funcionarios públicos conseguían sus puestos por lealtad política y nepotismo, y no por sus capacidades y habilidades técnicas. Esto produjo instituciones públicas con poca capacidad de responder a los desafíos de diseño e implementación de las reformas públicas. Además, los altos niveles de burocratización, y la falta de transparencia y de sistemas de rendición de cuentas mantuvieron a los estados latinoamericanos lentos y sin capacidad institucional para innovar sus políticas públicas.

Aunque algunos gobiernos involucraron equipos pequeños de tecnócratas en el diseño de políticas públicas (Grindle, 2000; Williams, 2002), el conocimiento que traían no fue incorporado sistemáticamente a otros niveles del gobierno. Los partidos políticos, por su parte, estaban recuperando la estructura y cohesión que habían perdido durante los períodos de dictadura y no contaban con la capacidad de mediar entre la sociedad política y la sociedad política (Uña y col., 2004). Finalmente, y para complejizar aún más la situación, muchas de las decisiones tomadas tenían poca legitimidad ante la sociedad civil debido a la falta de transparencia y de procesos participativos. Por ello, organizaciones de la sociedad civil, la mayoría universidades y ONGs, desarrollaron las habilidades de responder a las debilidades de ciertas estructuras del Estado y de la mayoría de los actores políticos y tomaron un papel más fuerte en el diseño y promoción de propuestas concretas y técnicamente solventes en temas de políticas públicas en temas tan disímiles como pensiones, sistema electoral y de partidos, provisión de los servicios de salud, etc.

### 3. Deslegitimización del Estado

Finalmente, el hecho de que los ciudadanos perdieron confianza en el Estado, en el manejo de los fondos públicos y en su capacidad de responder de manera responsable y efectiva a los principales problemas públicos, contribuyó al incremento de legitimidad de actores de la sociedad civil que antes de los 80s no habían sido considerados actores válidos en la deliberación pública. En otras palabras, se produjo una *transferencia de legitimidad* en el cual la credibilidad y legitimidad que perdió el Estado fue ganada, total o parcialmente, por organizaciones de la sociedad civil. Esto se debió a la ya mencionada escasa capacidad del Estado de responder a los procesos de reforma política y económica pero también al clima ideológico de la época que “consensuó” que la solución era reducir sin necesariamente mejorar las instituciones estatales. La atención fue dirigida entonces a nuevos actores. Una muestra concreta de este proceso fue el incremento de fondos que fluyó desde las organizaciones financieras internacionales hacia ONGs encargadas de realizar actividades anteriormente de exclusiva responsabilidad del Estado. Así, diversos países de la región contemplaron la aparición de sistemas de servicios públicos como salud, educación, transferencia tecnológica en el área rural, etc., a implementadas por ONGs de desarrollo apoyados por los fondos de organizaciones de cooperación bilateral y multilateral (Meyer, 1999).

No fueron sólo los organismos financieros los que perdieron su confianza en el Estado latinoamericano. Las encuestas realizadas por Latinbarómetro, mostraron que la ciudadanía creía cada vez menos en diferentes instituciones del Estado. En 1997, 41% de los ciudadanos estaban satisfechos con la democracia y las instituciones públicas. Ese porcentaje se redujo a 29% en el 2004 (Latinbarómetro, 2004). Cuando se analiza la proporción de latinoamericanos que creen en el gobierno se encuentran cifras aún menos alentadoras. En el 2003, sólo el 24% de los latinoamericanos confiaba en el gobierno, cifra aún menor que el 28% de confianza que existía en 1998 (ibíd, 2003). Como consecuencia, la ciudadanía comenzó a buscar respuestas en otros actores. Por ello, fundaciones privadas y organizaciones internacionales comenzaron a apoyar iniciativas de la sociedad civil en procesos de democratización, vigilancia de las organizaciones públicas y provisión de servicios sociales paralelos de los del Estado.

### III. EL PAPEL DE LOS “THINK TANKS” EN LOS PROCESOS DE FORMACIÓN DE REFORMAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA

La formación de reformas y políticas públicas no responde a una secuencialidad o a un orden establecido, ya que es un proceso dinámico donde distintas fuerzas e intereses interactúan simultáneamente. Sin embargo, en un proceso ideal de formación de políticas se puede identificar cinco fases: 1) visualización del problema e introducción del mismo en la agenda pública, 2) diseño de la política, 3) toma de decisión, 4) implementación y 5) sostenibilidad de la política pública o evaluación y monitoreo. Las primeras dos responden al término inglés “policy making”, entendido como la “creación de la política”, y los tres últimos se identifican en términos generales como “policy implementation” o la “implementación de la política”.

Las diferentes características de los centros de “think tanks”, y las diversas estrategias que ellos emplean para el logro de sus objetivos influyen en el papel que mantienen en las diferentes etapas ya identificadas. Así, veremos cómo los “think tanks” tradicionales enfocados primordialmente en la investigación, el análisis técnico y publicación de sus resultados, creados, sobre todo, anterior a la década de los 90s, han tenido un papel principal en el “policy making” o la creación de la política. No obstante, en años recientes, los centros de investigación han trascendido su carácter académico, introduciendo fuertes componentes políticos y de negociación, jugando un papel no solo de consejeros

o críticos políticos, sino también de colaboradores del Estado, teniendo así un impacto directo en la implementación de la política (“policy implementation”).

Manteniendo esto en mente y refiriéndome a cada una de las cinco fases antes mencionadas, ilustraré con ejemplos concretos como los “think tanks” han tenido un impacto en las reformas públicas implementadas en América Latina desde fines de la década de 1980. Es importante señalar que entiendo por reformas públicas tanto a las de *consolidación de las instituciones democráticas* que tenían como objetivo crear y establecer las reglas del juego bajo el cual funcionaría la democracia como a las, así denominadas, de *primera generación* que fueron orientadas a la apertura y estabilización económica. Aunque sólo en algunos casos, los “think tanks” presentados en este estudio han estado vinculados con reformas de *segunda generación*, creo importante enfatizarlas por el potencial que tienen estas organizaciones de contribuir con su implementación en los años por venir. Entiendo por reformas de *segunda generación* las que buscan la consolidación de las instituciones que promueven efectividad en la gestión del Estado, competitividad del sector privado y equidad económica y social (Naím, 1994; Pastor & Wise, 1999).

### **1. Visualizando problemas públicos y volviéndolos objetos de políticas**

La visualización o identificación de la problemática como perteneciente al orden público muchas veces precede la introducción de la misma en la agenda pública. “*Los problemas políticos no existen por sí mismos como meros fenómenos objetivos, nos advierte Araujo, sino que son contruidos por actores que se mueven en distintos escenarios, intercambiando y confrontando discursos que se sustentan en marcos interpretativos variados*” (Araujo y col, 2000:134). Así, un problema público no nace “por decreto”, sino que es construido socialmente. Los representantes políticos valiéndose de su calidad de portavoces de la ciudadanía son en una democracia los responsables de identificar aquellos problemas sociales que afectan la sociedad y ponerlos bajo la responsabilidad del Estado. Sin embargo, esta actividad se ve, muchas veces, afectada por sus intereses e intención de responder a sus votantes y/o a sus aliados políticos así como por el marco institucional que regula su accionar.

El Movimiento por los Derechos Civiles en EE.UU. encabezado por Marthin Luther King, es un claro ejemplo de cómo un líder sin autoridad formal logró que se reconociera el racismo como un mal social dentro de la sociedad norteamericana de los años 60s. Su lucha por los derechos civiles de los ciudadanos negros por medio de manifestaciones llegó hasta el punto de encarnar la brutalidad de la discriminación racial en sí mismo, logró que los ciudadanos negros obtuvieran en práctica los derechos civiles que establecía la Constitución pero que, sin embargo, habían sido socavados desde la independencia del país. Como acierta Heifetz (1997), esta actividad no la hubiese podido haber llevado a cabo el presidente Johnson, dado que su limitado margen de acción únicamente le permitía lograr el balance de los intereses de todos los ciudadanos aceptando un común denominador. Y qué decir de aquellos que habían votado por él, quienes en su mayoría era la población blanca del sur del país donde la discriminación contra los negros era más marcada.

De manera similar, los “think tanks” valiéndose de su neutralidad e independencia, han llegado a sobresalir identificando no sólo aquellos males sociales que han surgido recientemente en las sociedades de América Latina, sino también aquellos que se deben trasladar de la esfera privada al campo público. Tal es el caso del reconocimiento de la violencia doméstica en Chile como problema perteneciente al dominio público, logro de la Concertación de Mujeres para la Democracia, organización compuesta primeramente por ONGs feministas y en forma creciente por profesionales y expertas en el tema de género, quienes a su vez crearon la Red Chilena Contra la Violencia Doméstica y Sexual (REDCHVD) integrada por otras organizaciones que se unieron bajo la misma causa. La

lucha de veinticinco años caracterizada por generar nuevos discursos en las relaciones de género y constituyendo las mujeres como sujetos sociales, generó un consenso sobre la necesidad de dejar de ver la violencia doméstica como un problema privado, instalando además así esta problemática en la agenda de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Para hacerlo, las organizaciones chilenas utilizaron diversas estrategias entre las que destacan la instalación en diversas partes del país de proyectos pilotos de centro especializados en atención a mujeres maltratadas cuyos testimonios comenzaron a cambiar la visión de la sociedad sobre la magnitud del problema. Además, los centros de política pública y ONGs feministas que lideraban el proceso promueven la creación y consolidación de una red con actores locales e internacionales que, con el retorno a la democracia, incorporó actores políticos. El accionar de esta red de ONGs y centros de política pública, finalmente contribuyó con la promulgación de una ley contra la violencia intrafamiliar y la instalación un programa de prevención y servicios públicos de atención a la violencia.

La institucionalización de la problemática como asunto de política del Estado, como hemos visto en el caso de la violencia doméstica en Chile, ocurre muchas veces casi simultáneamente con la identificación o visualización de la misma. En esta fase, el tema se incorpora decisivamente al debate público dentro de la agenda institucional del Ejecutivo o Legislativo y se inicia el mecanismo para la formulación de perspectivas y soluciones. Para lograr este paso vital, “think tanks” se especializan en diversas tareas para atraer atención y concertar apoyo en sus acciones, de esta forma, estos grupos adoptan posiciones de lobby o de lucha. Algunos otros se enfocan más en hacer de la sociedad su medio de acción, especializándose en tareas de difusión y sensibilización a través de campañas informativas o por medio de talleres y conferencias concertadas. Así se espera generar el interés del público o los votantes y de cambiar los marcos interpretativos para que ellos mismos ejerzan presión sobre las autoridades públicas.

## **2. Diseñando alternativas de intervenciones públicas**

La segunda fase de formación de políticas públicas, el diseño de las mismas, se refiere a la traducción del problema público en las distintas lógicas político-institucionales, con el fin de producir un texto legal o la implementación de servicios públicos, donde es necesario que se defina el problema, se planteen hipótesis sobre sus causas y se adelanten soluciones posibles y prácticas. Aquí, los “think tanks” han jugado, desde sus inicios, un papel preponderante como grupos de diseño, donde han contribuido con su gran capacidad de innovación y creatividad. También, articulando los esfuerzos de “think tanks” en el extranjero o diseñando políticas que ya han sido exitosamente implementadas en otros países de la región o con similares características. En efecto, la capacidad de los “think tanks” para diseñar políticas innovadoras brindan oportunidades claras de liderazgo a los políticos reformistas que saben aprovecharlas.

La internacionalmente conocida “Ley de Participación Popular”, aprobada en Bolivia en 1994 durante el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada siguió un largo proceso en el cual diversos centros de política pública y ONGs tuvieron un rol protagónico. En 1988, el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA) organizó una serie de talleres que concluyó en 1990 con la publicación del documento “Por una Bolivia diferente” en el que proponían una solución distinta al antiguo problema del centralismo existente en el Estado boliviano que consistía en la transferencia de facultades de decisión y acción, además de recursos económicos a comunidades campesinas y las étnicas (Molina, 1997). Esta propuesta fue recogida posteriormente por la Fundación Milenio (organización orientada al debate y propuestas de política pública cercana fundada por Sánchez de Lozada y sus colaboradores en los años 80s) y por un grupo de trabajo convocada por la organización que también incluía líderes indígenas y de otros partidos de la coalición, además de jóvenes académicos.

Después de haber perdido las elecciones por la Presidencia de Bolivia en 1989, Sánchez de Lozada recurrió a los servicios de la Fundación Milenio para que diseñara las propuestas de campaña que le asegurarían la victoria presidencial en 1993. La Fundación presentó de esta forma el “Plan de Todos”, el cual señalaba los problemas más urgentes del país y proponía soluciones innovadoras entre las que destacaba la participación popular de las comunidades en su desarrollo. De acuerdo con Grindle, dicha propuesta ofrecía la oportunidad para erradicar tres problemas importantes en Bolivia; propiciar la legitimidad nacionalista, atacar la corrupción y contrarrestar las tendencias centrífugas de los departamentos basados en la capital. Así, el 21 de febrero de 1994, después de varios procesos de colaboración y negociación con varios actores políticos, dicha propuesta se presenta al Congreso con una carta que la señala como la *“más importante redistribución de poder político y económico en la República desde la revolución de 1952”* (Grindle, 2000:19). Consecuentemente, la República de Bolivia se reorganizó en 311 municipios, los cuales pueden manejar el 20% del presupuesto nacional con fines de desarrollo local.

### 3. Decidiendo el curso de acción

En la toma de decisión, nuestra tercera fase, se da vida a la política pública si así lo decide la voluntad política a nivel ejecutivo o legislativo. En efecto, el sistema híbrido presidencial/parlamentario de gobierno adoptado por los países de América Latina imposibilita la participación directa de los “think tanks” en el proceso de toma de decisiones. Aquí entra en debate la naturaleza democrática del Estado, la cual impone que las decisiones colectivas sean tomadas por los representantes políticos electos libremente por la ciudadanía. Calidad de la cual no gozan los profesionales y expertos pertenecientes a un “think tank”, quienes han canjeado la ambición política por su neutralidad intelectual. En una frase célebre nos dice Lewis Coser que *“el conocimiento puede traer poder, pero aún así hombres de conocimiento han sido raramente hombres de poder”* (Puryear, 1994:3). Aunque es difícil medir la influencia que las actividades de negociación e información de los “think tanks” tienen en la toma final de decisiones debido a los obstáculos metodológicos que esto conlleva<sup>6</sup>, es claro que muchos “think tanks” han logrado un impacto claro en decisiones públicas tomada en la región en las últimas décadas.

Talvez el caso más visible del papel que tuvieron los “think tanks” en marcar el camino político de un país se encuentra en el caso de Chile. Durante los últimos años de la dictadura política de Pinochet, los intelectuales desempeñaron un papel vital en la transición democrática. Profesionales especializados y académicos conformaron en su mayoría centros de investigación y consultoría eficaces, entre los cuales destacan el CIS consortium -compuesto a su vez por CED, SUR, e ILET y el Comité Técnico para las Elecciones Libres. De acuerdo con Puryear, los centros de políticas y los intelectuales chilenos *“ayudaron a las recién conformadas fuerzas políticas de oposición a superar sus marcadas divisiones así como proveerles de una visión estratégica”* (Puryear, 1994:96).

Primeramente, organizaciones como las ya mencionadas, por medio de sus múltiples conferencias, talleres, publicaciones y reuniones informales lograron reemplazar la competencia política con el interés científico. Como menciona crudamente Manuel Antonio Garretón refiriéndose al programa de talleres del CED *“hizo que los demócratas cristianos se dieran cuenta que los socialistas, al menos al nivel técnico, no eran unos brutos, y la izquierda se dio cuenta que los demócratas cristianos no eran fascistas”* (ibíd: 97). En segundo lugar, los intelectuales propusieron radicalmente a los políticos de oposición posponer la lucha por comicios libres, y participar, en cambio, en el plebiscito donde se

---

<sup>6</sup> Las dificultades para medir la influencia de “think tanks” en decisiones públicas se deben, al menos en parte, a que no hay forma efectiva de aislar aquellas recomendaciones de “think tanks” a partir de las cuales se tomaron decisiones políticas, ya que siempre hay un congestionamiento de ideas e intereses de diversos grupos políticos en este punto (Abelson, 2004).

decidiría si el gobierno del Gral. Pinochet podría permanecer en el poder por ocho años más. Justificando esta estrategia, los profesionales citaban los diversos estudios y encuestas realizadas, las cuales indicaban que la población tendría más miedo a ejercer su punto de vista durante elecciones, no así en una consulta popular. Este acertado análisis y la cooperación entre los líderes de oposición los llevó a ganar el referéndum con el 54.7% de los votos, dando lugar a la celebración de elecciones presidenciales y de Congreso que se realizaron en 1989, donde Patricio Aylwin fue electo líder del nuevo régimen democrático.

En Perú, el Instituto Libertad y Democracia-ILD, se convirtió en una de las organizaciones más influyentes en la primera administración de Alberto Fujimori, a inicios de los 90s. No sólo fue encargada por el Gobierno peruano de diseñar el proceso de simplificación administrativa que redujo significativamente los pasos para formalizar propiedades así como otros trámites públicos, sino que además influyó en el gobierno de Fujimori para implementar una de las reformas legales más ambiciosas vista en Perú en el último siglo que buscaba formalizar las propiedades de los sectores marginales (De Soto, 2002). Una muestra de ello es una declaración de Abimael Guzmán, líder de Sendero Luminoso, que expresó en 1991 “*El ILD es una fuente de legislación*”, “*Ellos hacen leyes. Ellos mismos escriben leyes y las hacen aprobar*” (ibíd, 2002:xxix)<sup>7</sup>.

El ILD adquirió tal nivel de influencia en el gobierno peruano gracias a una estrategia de difusión de sus análisis en libros y boletines que alcanzaron los mayores niveles de venta conocidos en Perú hasta ese momento y, quizás sobretodo, a la capacidad de establecer redes con oficiales electos. De acuerdo a De Soto (2002), en 1984 el Presidente de la República, Fernando Belaúnde Terry invitó a representantes de ILD para diseñar una estrategia que permita frenar el avance del terrorismo. El ILD recomendó al Presidente realizar una radical reforma al sistema legal que redujera el entramado de leyes y procedimientos que regulan el funcionamiento de la sociedad. La estrategia de acercamiento al ejecutivo se consolidó durante el gobierno de Alberto Fujimori pidió al ILD diseñar e implementar las reformas legales necesarias para formalizar empresas e inmuebles que se encontraban fuera de la ley. Esta doble estrategia –masiva difusión de sus análisis y colaboración independiente con diferentes gobiernos- hizo que el ILD fuera nombrado por la revista “The Economist” como uno de los “think tanks” más influyentes del mundo (ibíd).

#### **4. Implementando reformas y políticas públicas**

También en el planteamiento mismo de las políticas públicas, los “think tanks” han desempeñado un creciente impacto. En ese sentido han dejado de ser simplemente “fabricas de ideas” para convertirse en implementadores de ellas (“think and do tanks”). Esto en parte responde a la debilidad institucional de los estados latinoamericanos para transformar buenas ideas en políticas exitosamente implementadas (Braun y col., 2004). De tal forma, centros innovadores de investigación ofrecen asistencia técnica y servicios de consultoría, los cuales contrarrestan la debilidad institucional común de los estados de América Latina que les imposibilita realizar cambios estructurales o aplicar reformas muy ambiciosas. En efecto, la falta de capital humano especializado, particularmente al nivel local, es una de las principales limitantes para la implementación exitosa de sistemas y/o reformas legales. Los “think tanks” además de asistir a la escasez de personal profesional o expertos en este nivel de gobierno, también contribuyen con la implementación eficiente de los programas o proyectos planteados por políticos reformistas. Cabe señalar aquí, que el grado de éxito y eficiencia en la implementación de

---

<sup>7</sup> La percepción del líder de Sendero Luminoso es ratificada por una caricatura que apareció en la Revista Caretas en 1993 donde aparece el líder de ILD diciendo al ex presidente Fujimori: “*Quiero dejar claro, de una vez por todas. Él es el Presidente Formal y Yo soy sólo el Presidente Informal*”.

reformas y proyectos innovadores se debe a un esfuerzo conjunto entre el “think tank” y el Estado para garantizar así la permanencia y sostenibilidad de dichas políticas.

El FGS -un “think tank” que labora en la implementación de políticas públicas en Argentina- es un claro ejemplo de un trabajo de colaboración con el gobierno local. El FGS sugirió al Ministro de Educación de la provincia de San Luis, Héctor Torino, de implementar un innovador proyecto que consistía en la creación de escuelas independientes en dicha provincia. El concepto de escuelas independientes, popular en Estados Unidos e Inglaterra conocidas como “charter schools”, era ajeno en Argentina. Sin embargo, gracias a las reformas educativas del año 1993 -“Ley Federal de Educación”- que permitió la descentralización de las responsabilidades educativas a las provincias, el Ministro se vio con la libertad de implementar proyectos alternativos de educación. Así, conjuntamente con el FGS se inició la labor de abrir dichas escuelas, cuyo carácter de administración es independiente aun siendo financiadas por el Estado, brindando a su vez servicios gratuitos y sin distinción alguna. Con un equipo de trabajo de cinco personas en la provincia, durante 1999, el FGS logró abrir cinco escuelas independientes ofreciendo servicios educativos a más 2 000 alumnos el primer año. De manera exitosa, en años subsecuentes, el número de escuelas independientes y alumnos matriculados seguiría creciendo (Braun y col., 2004).

Como se mencionó anteriormente, el ILD en Perú jugó un papel crucial en la implementación de diversas reformas llevadas adelante por el Gobierno peruano a inicio de los 1990s. En efecto, para 1994, producto, al menos en parte, del Convenio Gobierno del Perú – ILD para implementar reformas de simplificación legal y administrativa, se permitieron el registro y la legalización alrededor de 270 000 nuevas empresas generando una ganancia en impuestos para el Estado de \$2 billones y creando más de medio millón de nuevos empleos (De Soto, 2002)<sup>8</sup>. Para implementar estas reformas, entre otras estrategias, ILD organizó “Tribunales de Simplificación Administrativa” que se televisaban cada semana donde se recibían y discutían quejas ciudadanas al sistema legal y administrativo (p. ej. trámites para obtener un pasaporte o para ingresar a una universidad pública). Esto permitía identificar áreas en las cuales concentrar las reformas legales y administrativas que eran implementadas por el equipo del ILD en colaboración con los funcionarios públicos respectivos. Sin embargo, la estrategia de ILD de mantener estrecho contacto con el gobierno mostró sus limitaciones pues diferencias entre los directivos de ILD y el Presidente Fujimori hicieron que en 1996 el “think tank” dejará de implementar proyectos gubernamentales (ibíd.).

## **5. Monitoreo de los políticos y las políticas públicas**

Si algún papel han jugado con creciente habilidad e impacto una diversidad de organizaciones en América Latina ese es el de monitorear la calidad de las instituciones y los funcionarios públicos. Las oportunidades generadas por la democracia, la creciente capacidad de establecer redes y alianzas, el creciente acceso a tecnologías de la información y la comunicación permitieron que en la última década aparecieran organizaciones que incluyeron entre sus actividades el monitoreo de áreas tan amplias como el presupuesto público (CIPPEC, Argentina), el gasto electoral (Participación Ciudadana, Ecuador) y el desempeño de los gobiernos locales (Vigila Perú, Perú).

---

<sup>8</sup> La influencia de los “think tanks” en la toma de decisiones públicas es cada vez más reconocida en países como EE.UU. Según Andrew Rice, autor del libro *Think Tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise*, la necesidad de la guerra contra Irak estaba ya en algunos centros de investigación y fueron ellos los que finalmente “presionaron el gatillo” (TDM, 2005).

Como nos señala Abelson, “los *“think tanks”* se han convertido en los *“filtros”* permanentes del proceso de formación de políticas públicas” (Abelson, 2004:231). En efecto, los “think tanks” dada su independencia política pueden ser excelentes evaluadores del grado de efectividad de las políticas públicas. Además, se han convertido en excelentes agentes de control de los funcionarios públicos especialmente de los políticos. Así, en diversos países de la región se han desarrollado iniciativas de monitoreo del desempeño y honestidad de diputados, ministros, etc.

Aprovechando el clima social vivido en Ecuador, luego de las manifestaciones populares de inicios del 2005, que terminaron con la salida del entonces presidente de la República, Lucio Gutiérrez, así como las promesas del nuevo Gobierno de inaugurar una forma de gobernar más transparente y democrática, una coalición de 16 organizaciones de la sociedad civil compuesta de universidades, ONGs y liderada por un “think tank” firmaron un acuerdo con el Ministro de Economía y Finanzas del Ecuador (MEF) por medio del cual dicha Cartera de Estado se comprometía a hacer pública información sobre el origen y destino de los recursos públicos. Dicha información no había estado disponible a la ciudadanía, a pesar de la existencia de una Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública que obligaba a todas las entidades públicas a hacer pública información sobre sus funcionarios, presupuesto, actividades y resultados de su gestión.

Como resultado de la presión realizada por esta coalición, el MEF está proveyendo a los ciudadanos información que les permita monitorear el presupuesto público no solamente en el Gobierno central sino el que es transferido desde éste a los diferentes gobiernos locales. Adicionalmente, la coalición ha logrado que el MEF institucionalice mecanismos de transparencia de la información incorporando en su portal electrónico información detallada y actualizada de la ejecución del presupuesto.

En términos generales, se pueden identificar dos tendencias dentro de las actividades de los “think tanks” en este último punto. Por un lado, muchos “think tanks” se han concentrado en el control de procesos políticos tales como el gasto electoral, el accionar de los funcionarios, etc., y por otro, han surgido múltiples “think tanks” (o redes de ellos), especializados en realizar monitoreo de diferentes áreas de las finanzas públicas que van desde el presupuesto del Gobierno central hasta ingresos por la venta de recursos naturales (p. ej. petróleo, gas, etc.). El impacto de los mismos se puede constatar desde pequeños a grandes esfuerzos del Estado en garantizar la transparencia de sus políticas económicas, desde un sitio web con información presupuestal hasta reportes detallados publicados cada año.

#### **IV. ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LOS “THINK TANKS” EN LOS PROCESOS DE REFORMA Y DE CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA: ¿PALADINES O AMENAZA PARA LA DEMOCRACIA?**

Cuando se analiza el papel jugado por los think tanks tanto en las reformas políticas necesarias para la transición hacia la democracia como en las de primera generación, es posible encontrar una creciente capacidad de proponer ideas e influir en las decisiones así como de apoyar la implementación y sostenibilidad de las reformas públicas. Lo que es menos claro, es si dicho accionar está debilitando o fortaleciendo la democracia y la institucionalidad estatal. Por ello, a continuación, presentaré un análisis sobre el impacto que han tenido algunos think tanks en las democracias latinoamericanas.

##### **1. Promotores de ideas e innovación pública**

La evidencia presentada en este estudio muestra que, en países como los latinoamericanos caracterizados por sistemas políticos altamente conflictivos (p. ej. bloqueo entre los poderes del Estado,

combinado con sistemas que promueven el multipartidismo) actores sin autoridad formal como los think tanks disponen del “margen de maniobra” que les permite presentar ideas, generar propuestas de reformas que les serían política e institucionalmente difíciles, sino imposibles, a actores políticos tradicionales.

La tentación más fuerte de políticos es mantenerse *políticamente correctos*. Por la naturaleza de las democracias cada vez más dependientes de sondeos de opinión, los tomadores de decisión suelen basar sus propuestas y posiciones en lo que es aceptable para la mayoría de los electores y/o para los grupos que le proveen de apoyo político. Esto tiende desincentivar la elaboración de reformas innovadoras y políticamente controversiales. Por ello, la responsabilidad de empujar problemas públicos (tal vez todavía no reconocidos por la mayoría de la población) a la agenda política muchas veces cae en organizaciones de la sociedad civil. Como afirma Heifetz (1997:247), “*a nuestros políticos les resulta muy difícil plantear cuestiones delicadas en tiempos electorales, porque los votantes insisten en sentirse protegidos*” Por ello, la importancia de contar con personas y/o organizaciones que dispongan de la libertad e independencia para desviarse de las normas o de lo comúnmente aceptado y, consiguientemente, proponer soluciones creativas a problemas sociales complejos.

Los think tanks, como parte de la sociedad civil, tienen un rol importante *introduciendo nuevos temas* en las agendas publicas fundamentalmente, aunque no de forma exclusiva, mediante la generación y difusión de ideas, información y propuestas innovadoras. Diana Stone afirma que los “*think tanks proveen servicios y perspectivas necesarios para el público que no son producidos por el Estado ni el mercado*” (Stone, 2004:232). Ella argumenta que este proceso es clave para la consolidación de la democracia porque muchas propuestas de los think tanks representan los intereses de grupos marginados en la sociedad.

El caso de las organizaciones chilenas es un ejemplo tangible de este argumento. La red contra la violencia doméstica logró que éste dejara de ser visto como un problema privado y se convierta en objeto de políticas. En el caso de Chile, éste era un tema que difícilmente habría sido liderado desde la institucionalidad estatal, en parte, porque la sociedad chilena aún no lo había visualizado como un problema público pero también porque se lo conectaba con el legado de violencia heredado de la dictadura que los políticos querían superar (Araujo y col., 2000).

En términos del *diseño* de políticas públicas, los think tanks fortalecen la democracia con su capacidad de presentar propuestas concretas. Desde el punto de vista de la consolidación democrática, esto obliga a actores políticos tradicionales como los partidos políticos a incrementar su capacidad de propuesta y expone a la sociedad a mayores puntos de vista sobre un mismo problema. En suma, el debate público se enriquece y la democracia se hace más fuerte. El ejemplo del diseño de la política de descentralización en Bolivia, mostró el rol crucial de organizaciones como CIPCA proponiendo un modelo de descentralización diferente a los que se habían propuesto hasta entonces y que devolvía facultades de decisión y acción a comunidades campesinas y étnicas lo que concluyó en la aprobación de la la ley de Participación Popular que reconoció y entregó poder a más de 3.000 Organizaciones Territoriales de Base (OTB) formadas por ayllus, organizaciones barriales, etc.

Finalmente, los think tanks han desarrollado innovadores métodos de *control social* que ha contribuido con el incremento de la transparencia de las instituciones públicas, los políticos y las políticas públicas. La multiplicación de observatorios ciudadanos de la calidad de los servicios públicos (Instituto CUÁNTO en Perú), de las finanzas públicas (CIPPEC en Argentina, Grupo FARO en Ecuador), del gasto electoral (Poder Ciudadano en Argentina, Participación Ciudadana en Ecuador) han tenido un indiscutible impacto en la capacidad de la ciudadanía latinoamericana de generar información sobre

instituciones que había estado caracterizadas por el secretismo y, en suma, de observar y controlar el poder político.

## **2. Los “think tanks” como catalizadores de consensos**

Los think tanks también sirven como un espacio donde actores de ideologías diversas pueden discutir ideas y desarrollar planes de acción mínimamente concertados. En Chile durante la época de Pinochet, intelectuales rechazados por las universidades, se refugiaron en “think tanks” que les sirvieron como una plataforma para debatir y acordar estrategias para retornar a la democracia entre actores de diferentes ideologías y tendencias políticas. Dada la debilidad de los partidos políticos, el espacio proveído por organizaciones como el CED y FLACSO hizo posible no sólo acordar la mejor forma de preparar la transición hacia la democracia sino también formar una coalición compuesta por diversos intereses e ideologías, desde la izquierda comunista hasta el centro derecha, que enfrentó el gobierno con suficiente fuerza para ganar el plebiscito y las elecciones.

La capacidad que tienen los “think tanks” de generar consensos no es un fenómeno exclusivo de América Latina. De acuerdo a Lucarelli & Radaelli (2004), en Italia estas organizaciones se convirtieron en auténticos “foros de políticas” permitiendo que, durante la década de 1990s, se consolidarán “*coaliciones plurales*” integradas por miembros de diferentes tendencias ideológicas que permitieron reformas fiscales, electorales, entre otras.

Partiendo de la noción de “*governance*” o “*buen gobierno*”, referida como la forma en que se articula el Estado, el mercado y la Sociedad Civil, la participación de los “think tanks” no sólo ha enriquecido el debate democrático, promovido ideas y áreas de reforma sino que ha catalizado los consensos necesarios para permitir el inicio de reformas públicas cruciales para el desarrollo de sus países. Desde ese punto de vista, los “think tanks” constituyen uno de los pilares de la práctica de un “*buen gobierno*” en la medida han procurado el desarrollo económico y social a partir de nuevas asociaciones entre los poderes públicos, el mundo de las empresas privadas y el sector del asociacionismo sin fines de lucro (Balbis, 2001).

Sin embargo, la presencia y participación de los “think tanks” en los procesos de reformas públicas no ha estado exento de riesgos y limitaciones. El cuestionamiento de cuán legítimos y representativos son estos actores presentan otra faceta de su accionar la cual analizaré a continuación.

## **3. “Think tanks” ¿paladines o amenaza para la democracia?**

¿De dónde reciben los “think tanks” la legitimidad para incidir en la agenda pública?, ¿quién les otorgó el derecho de afectar las vidas de los ciudadanos? ¿qué tipos de procesos participativos usan estas organizaciones para asegurar que sus propuestas sean discutidas con, al menos parte, de los grupos afectados por ellas? Estas preguntas parecen especialmente importantes cuando se analiza la creciente influencia de los “think tanks” en las agendas públicas de los países latinoamericanos. Estas, sin embargo, no son preguntas nuevas. Similares cuestionamientos han surgido cuando se ha analizado el rol de la tecnocracia en las reformas públicas latinoamericanas.

¿Es posible comparar a los “think tanks” con los equipos tecnocráticos? Dado que en países como Argentina, México y Chile muchos de los tecnócratas que dirigieron la implementación de las políticas de ajuste estructural provinieron de reconocidos “think tanks” (Puryear, 1994; Dominguez, 1997) no es difícil argumentar que los think tanks comparten muchas características con los grupos tecnocráticos que se instalaron durante los 90s en los poderes ejecutivos de los gobiernos latinoamericanos dotados de

poder y autonomía para promover reformas en diferentes áreas de políticas (Grindle, 2004).

Por supuesto, la gran diferencia radica en que los tecnócratas estaban *dentro* del Estado mientras que los think tanks operan *fuera* de él. ¿Son entonces los think tanks tecnócratas *fuera* del Estado? Argumentos a favor de esta hipótesis aparecen cuando se tiene en cuenta que tanto los tecnócratas como la mayoría de los “think tanks” basan su legitimidad en la racionalidad y ciencia incorporada en sus metodologías y propuestas (Domínguez, 1997; De Soto, 2002). Por otra parte, al igual que los tecnócratas, la mayoría de los equipos que componen los think tanks latinoamericanos tienen formación académica altamente especializada usualmente obtenida en universidades norteamericanas y europeas.

Con esas similitudes en mente, es importante recordar las preocupaciones que diversos autores han expresado sobre el impacto de la tecnocracia en las instituciones democráticas. Así, en su análisis sobre la tecnocracia en América Latina, Patricio Silva destaca el carácter antidemocrático de los *tecnócratas*, como actores, y de las *políticas tecnocráticas*, como resultados de un estilo de gobierno que no cuentan con la legitimidad que conceden los procesos democráticos y “*descarta la política y la participación ciudadana en la resolución de problemas técnicos*” (Silva, 1997:196). Otros autores destacan la perspectiva unidimensional –en general economicista– de las propuestas tecnocráticas que favorecen estilos autoritarios de toma de decisión especialmente en materia macroeconómica (Malloy, 1989). Finalmente, otros destacan el aislamiento y la falta de “accountability” que tienen los grupos tecnocráticos lo cual debilita la esencia de la democracia donde el poder necesita estar permanentemente controlado por los ciudadanos (O’Donnell, 1995).

Sin intentar adjudicar todas estas preocupaciones al análisis del impacto que han tenido los think tanks en las instituciones democráticas latinoamericanas, creo importante destacar que los casos analizados en este estudio permiten evidenciar el apareamiento de, al menos, algunas de ellas. Para ello, vuelvo a las preguntas planteadas al inicio de este apartado que cuestionan la fuente de legitimidad y el grado de representatividad que tienen las propuestas de los “think tanks”.

Probablemente esta preocupación debería desaparecer cuando se tiene en cuenta que muchos “think tanks” argumentan que su legitimidad viene de la objetividad de sus análisis y que el no representar a ningún grupo específico es precisamente la fuente de su credibilidad. Sin embargo, ante el peligro que la ideología de la racionalidad y la neutralidad no sea sino una estrategia para introducir propuestas, que en realidad, representan a intereses específicos, es válido preguntarse ¿quién o qué debería controlar que esta promesa de independencia sea realmente cumplida?. Concretamente, cuando se analizan los casos de “think tanks” involucrados en los procesos de control y monitoreo de las instituciones y los funcionarios públicos (p.ej. las finanzas públicas, el gasto electoral, el desempeño de los diputados, etc.) surge la pregunta de cómo evitar que esos controles se ejerzan sobre unos para perjudicar o beneficiar a otros. Esto es especialmente importante cuando se tiene en cuenta que uno de los desafíos más importantes que tienen los “think tanks” es la obtención de financiamiento sin comprometer su real o percibida autonomía (McGann & Weaber, 2002).

La siguiente preocupación tiene que ver con el impacto de los “think tanks” sobre los procedimientos y rituales que utiliza la democracia para receptor y procesar las demandas sociales. Como he mostrado en apartados anteriores, muchos “think tanks” han contribuido con ideas, propuestas y acciones innovadores debido precisamente a lo que Heifetz denomina la “desviación creativa” que les permite separarse, al menos temporalmente, de las normas y los ritos presentes en la sociedad y el sistema democrático. El uso de esa desviación creativa, permitió que el ILD fuera capaz de recolectar cerca de 300.000 quejas ciudadanas al funcionamiento de las organizaciones públicas y elaborará cerca de 400 propuestas legales que eran implementadas directamente por el Ejecutivo sin el escrutinio del

Legislativo. Esto creó una percepción de la opinión pública de que los directivos del ILD el poder detrás del poder (la percepción del Presidente del ILD como el Presidente “informal” de la República que presentaba la caricatura de la revista “Caretas”). Las posibilidades de que los “think tanks” sobrepasen las instituciones públicas son más altas, en sociedades donde las instituciones democráticas y estatales son débiles e ineficientes. Sin embargo, queda la pregunta de si el papel de los centros de política pública no estaría contribuyendo a debilitarlas aún más.

Tomando en cuenta estas preocupaciones y con todo lo difícil que es pedirle a los “think tanks” que democratizen su estructura interna, es clave que se establezcan mecanismos para volverlos más transparentes y “accountables” al escrutinio público.

Entre otros, esos mecanismos podrían ser: 1) publicar sus actividades así como el origen y utilización de sus fondos. Únicamente así se logrará reducir dudas sobre el nivel de independencia de intereses específicos; 2) incorporar a aquellos grupos que serán afectados por sus propuestas en su proceso de diseño e implementación. Las audiencias públicas organizadas por el ILD pueden constituir un ejemplo concreto de la forma en los “think tanks” pueden lograr este objetivo; 3) crear un espacio que permita convocar a representantes de diferentes ideología y perspectivas sobre un problema público específico convirtiéndose en auténticos “foro de políticas” donde se catalicen consensos para la implementación de las reformas públicas; y, finalmente, 4) desarrollar la habilidad para conectar sus acciones con los procedimientos democráticos y la institucionalidad estatal. Estos mecanismos podrían contribuir con la capacidad que tienen los “think tanks” para contribuir con el debate público y el mejoramiento de los servicios públicos que reciben los ciudadanos sin sacrificar en el proceso las instituciones públicas encargadas de asegurar su sostenibilidad.

## **V. LA FUNCIÓN DE LOS “THINK TANKS” EN LAS REFORMAS PASADAS Y PORVENIR: ALGUNAS CONCLUSIONES**

Los estudio de casos presentados en este estudio muestran la creciente influencia de “think tanks” en el proceso de formación de reformas públicas. Esto parece confirmar el diagnóstico de Bobbio de que en sociedades complejas *“no son los individuos sino los grupos los protagonistas de la vida política en una sociedad democrática”*. Como sugiere el análisis presentado en este estudio, la creciente complejidad de los problemas públicos y la debilidad estatal para responder con rapidez y efectividad a los nuevos desafíos sociales crea oportunidades para que los centros de política pública jueguen un papel clave en la promoción de reformas necesarias para el desarrollo de los países de la región. El desafío pendiente es seguir cumpliendo su papel de promotores de ideas y prácticas innovadoras para enfrentar problemas públicas sin menoscabar, sino más bien fortalecer, ya la débil institucionalidad democrática y estatal en América Latina.

Parte de ese doble papel podrá ser cumplido por los “think tanks” en la medida que se conviertan, como en el caso de centros de política pública en Chile, en “catalizadores del consenso” que eviten que posiciones únicamente basadas en la ideología y en la polarización política dificulten no sólo el diseño e implementación de reformas políticas, económicas y sociales sino los niveles mínimos de gobernabilidad que permitan el avance y la consolidación de los regímenes democráticos. Para ello, los “think tanks” tienen el desafío de encontrar formas de convertirse en verdaderos “foros de políticas” y conectarse con organizaciones que representen diferentes perspectivas, intereses y necesidades en la sociedad para así convertirse en lo que Camou denomina una especie de *“partido transversal”* que *“recorren diferentes formaciones políticas”* que permitan la implementación de reformas públicas que permanezcan más allá de las elecciones.

Esto es especialmente cierto en la segunda generación de reformas públicas donde será necesario un tipo de gobernabilidad diferente al que permitió llevar adelante las reformas económicas de primera generación. Como bien lo expresa Moisés Naím, “*los héroes de la nueva generación de reformas no serán un pequeño grupo de poderosos tecnócratas expertos en la complejidad del manejo macroeconómico. En su lugar, serán una miríada de administradores públicos de nivel medio construyendo hábilmente la estructura organizacional y la logística indispensable para hacer funcionar el Estado*”. A ellos se están sumando, como héroes de las reformas, organizaciones de la sociedad civil, gobiernos locales y empresas privadas que necesitan ser apoyadas por “think tanks” que no sólo les ayuden a interpretar la realidad sino a promover ideas, propuestas y consensos que permitan la implementación de reformas y la construcción de instituciones públicas que promuevan el cambio y el desarrollo de los países de la región.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- Abelson, Donald (2004), “The business of ideas: the think tank industry in the USA”, en *Think Tank Traditions: Policy research and the politics of ideas*, Diane Stone & Andrew Denham (eds.), Manchester, Manchester University Press.
- Araujo, Kathia; Guzmán, Virginia & Mauro, Amalia (2000), “El surgimiento de la violencia doméstica como problema público y objeto de políticas”, en *Revista de la CEPAL*, No. 70, Santiago, Chile.
- Balbis, Jorge (2001), “ONGs, *Gobernanca y Desarrollo en América Latina y el Caribe*”, en [http://www.unesco.org/most/dsp53\\_sp.htm](http://www.unesco.org/most/dsp53_sp.htm)
- Braun, Miguel; Cicioni, Antonio & Ducoté, Nicolás (2004), “Should Think Tanks do Policy Implementation in Developing Countries”, en *Think Tank Traditions: Policy research and the politics of ideas*, Diane Stone & Andrew Denham (eds.), Manchester, Manchester University Press.
- Brunner, José Joaquín (1993) “*Paradigmas sobre utilización del conocimiento producido por la investigación social*”, Santiago de Chile, FLACSO, en Camou, Antonio (1997), “Los Consejeros del Príncipe: Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina”, en *Nueva Sociedad*, No. 152, Caracas, Venezuela.
- Brunner, José Joaquín & Sunkel, Oswaldo (1993) “*Conocimiento, sociedad y política*”, Santiago de Chile, FLACSO, en Camou, Antonio (1997), “Los Consejeros del Príncipe: Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina”, en *Nueva Sociedad*, No. 152, Caracas, Venezuela.
- Camou, Antonio (1997), “Los Consejeros del Príncipe: Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina”, en *Nueva Sociedad*, No. 152, Caracas, Venezuela.
- Centeno, Miguel Angel (1993), “The New Leviathan: The Dynamics and Limits of Technocracy”, en *Theory and Society Journal* 22 en, Domínguez, Jorge (1998), “Technopols: Ideas and Leaders in Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s”, en *Democratic Politics in Latin America and the Caribbean*, Jorge I. Domínguez (ed.), Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- De Soto, Hernando (2002), “*The Other Path: The Economic Answer to Terrorism*”, New York, Basic Books.
- Domínguez, Jorge (1998), “Technopols: Ideas and Leaders in Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s”, en *Democratic Politics in Latin America and the Caribbean*, Jorge I. Domínguez (ed.), Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Grindle, Merilee (2000), “*Designing Reforms: Problems, Solutions and Politics*”, John F. Kennedy School of Government, Working Papers, Cambridge, M.A. Harvard University Press,
- Grindle, Merilee (2004), “*Despite the Odds: The Contentious Politics of Education Reform*”, New Jersey, Princeton University Press

- Heifetz, Ronald (1997), *Liderazgo sin respuestas fáciles: Propuestas para un diálogo social en tiempos difíciles*, Madrid, Editorial Paidós.
- Latinbarómetro (2004), *Informe – Resumen 2004. Una década de mediciones*, Santiago, Chile, [www.latinbarometro.org](http://www.latinbarometro.org)
- Longo, Francisco (2003), “Comparative institutional diagnosis of Civil Service Systems: Summary of 17 Countries Evaluations”, *Public Policy Management and Transparency Network*, Inter American Development Bank, Washington, USA
- Lucarelli, Sonia & Radaelli, Claudio (2004), “Italy: Think Tanks and the political system”, en *Think Tank Traditions: Policy research and the politics of ideas*, Diane Stone & Andrew Denham (eds.), Manchester, Manchester University Press.
- Malloy, James (1989), “Policy Analyst, Public Policy and Regime Structure in Latin America”, en *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. Vol. 2, No. 3,
- McGann, James & Weaver, Kent (2000), “Think tanks and Civil Society in a Time of Change”, en *Think tanks & Civil Societies: Catalysts for Ideas and Action*, James G. McGann & R. Kent Weaver (eds.), London, Transaction Publishers.
- Meyer, Carrie (1999), *The Economics and Politics of NGOs in Latin America*, Westport, Praeger Press.
- Molina, Fernando (1997), “Historia de la Ley de Participación Popular”, en “*El pulso de la democracia: participación ciudadana y descentralización en Bolivia*”, Venezuela, Ed. Nueva Sociedad
- Naím, Moisés (1994), “Latin America: The Second Stage of Reform”, en *Journal of Democracy* 5, Baltimore, EEUU
- O’Donnell, Guillermo (1995), “Democracy’s Future: Do Economists Know Best?”, en *Journal of Democracy* 6, Baltimore, EEUU
- Pastor, Manuel & Wise, Carol (1999), “The politics of Second-Generation Reform”, en *Journal of Democracy* 10.2, Baltimore, EEUU
- Puryear, Jeffrey (1994), *Thinking Politics: Intellectuals and Democracy in Chile, 1973-1988*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Semanario “Tiempos del Mundo”, 2005, “*Think tanks o el poder detrás de las agendas políticas: ¿Vendedores de la libertad o pensadores con agenda propia?*”, Panamá,
- Sherwood Truit, Nancy (2000), “Think tanks in Latin America”, en *Think tanks & Civil Societies: Catalysts for Ideas and Action*, James G. McGann & R. Kent Weaver (eds.), London, Transaction Publishers.
- Silva, Patricio (1997), “Ascenso tecnocrático y democracia en América Latina”, en *Nueva Sociedad*, No. 152, Caracas, Venezuela.
- Stone, Diane (2004), “Think tanks beyond nation-states”, en *Think Tank Traditions: Policy research and the politics of ideas*, Diane Stone & Andrew Denham (eds.), Manchester, Manchester University Press.
- Uña, Gerardo; Cogliandro, Gisell, & Labaqui, Juan (2004), “*Políticas públicas y toma de decisiones: Los think tanks en Argentina*”, Buenos Aires, Argentina.
- Weaver, R. Kent (1989). “The Changing World of Think Tanks”, en *Journal of Political Science and Politics*, Baltimore, EEUU
- Williams, Mark (2002), “Market Reforms, Technocrats, and Institutional Innovation”, en *World Development Journal*, Vol. 30, No. 3, pp. 395-412, London, Elsevier Science Ltd.

## VII. RESEÑA BIOGRÁFICA

El autor es graduado de la Escuela Agrícola Panamericana, Honduras con un título de Ingeniería Agronómica especialidad en Economía Agrícola y de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador-PUCE con títulos de Maestría en Ciencias Política y Administración de Empresas. Ha trabajado para ONGs, empresas privadas y organizaciones internacionales promoviendo alianzas público-privadas para la provisión de servicios públicos y de infraestructura. Orazio ha capacitado estudiantes de programas de maestría, alcaldes y servidores públicos en áreas de finanzas y gestión pública así como de reformas y políticas públicas en la PUCE y en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO.

Luego de su graduación del Programa de Administración Pública de la Escuela de Gobierno John F. Kennedy, Universidad de Harvard, Orazio trabajó en México y Cambridge con el proyecto “*Going Local: Decentralization and the Promise of Good Governance*” liderado por la Profesora Merilee Grindle. Orazio es el Fundador y actualmente Director Ejecutivo de Grupo FARO un “think-and-do tank” orientado a promover la participación de la sociedad civil en el diseño, propuesta e implementación de reformas públicas en Ecuador.

**Organización:** Fundación para el Avance de las Reformas y las Oportunidades - Grupo FARO

**Cargo:** Director Ejecutivo

**Teléfonos:** 593 2 2468 499 / 593 2 2448 048

**Fax:** 593 2 2273 516

**Email:** obellettini@grupofaro.org

**Portal electrónico:** [www.grupofaro.org](http://www.grupofaro.org)