

114
ABRIL
2015

PENSANDO EL MUNDO GLOBAL. *Think tanks* y políticas públicas

Francesc Ponsa Herrera, Doctor en Comunicación Social, Máster en Analista de Inteligencia y director del Observatorio de los think tanks en España

Factores de carácter global como la complejidad derivada de la globalización, el terrorismo, la crisis o la incertidumbre exigen un replanteamiento de las políticas públicas para poder dar respuesta a los nuevos retos y necesidades de nuestras sociedades. El principal desafío consiste en mitigar riesgos y agilizar la capacidad de respuesta y anticipación frente a las nuevas amenazas (innovación tecnológica, posibilidad de destrucción masiva, exacerbación del integrismo religioso, volatilidad de los mercados financieros, guerra bacteriológica, terrorismo biológico, etc.).

Las amenazas han cambiado y son más peligrosas y difusas: el enemigo actúa de manera nodal y global y los riesgos resultan más impredecibles. En este contexto, la ciencia cada vez tiene mayores dificultades para responder a los retos de las sociedades contemporáneas

Con la complejidad de la globalización, la ciencia tiene mayores dificultades para responder a los retos de las sociedades contemporáneas que contienen datos inciertos y exigen decisiones urgentes.

Los laboratorios de ideas -los llamados think tanks- son grupos de expertos de naturaleza investigadora y carácter multidisciplinar orientados a la reflexión intelectual y a la proposición de ideas referentes a las políticas públicas.

Los think tanks se presentan como actores políticos eficaces para afrontar amenazas globales y alentar intereses comunes. El reto radica en aprovechar su ingente reserva de conocimientos, información y energía asociativa.

El impulso de estas organizaciones se debe a una serie de factores como el final de la Guerra Fría, los conflictos étnicos europeos, las consecuencias de la crisis económica internacional y, en última instancia, la aparición del nuevo escenario global después de los atentados del 11 de setiembre de 2001.

En los setenta, los think tanks se especializan y buscan influir en el debate político de forma más directa.

Como consecuencia del impacto de la crisis económica, los gobiernos han reducido drásticamente los fondos dedicados a la investigación sobre políticas públicas. En Europa, donde la mayor parte de la financiación de los think tanks es de origen público, dicha disminución tiene repercusiones más sensibles.

Más que la independencia de los think tanks, el valor en auge es el de la transparencia. Es decir, la identificación y concreción de su financiamiento.

El recrudescimiento de la competitividad en el mercado de las ideas, fruto de la lucha por los recursos, ha acentuado la dimensión comunicativa de los think tanks en aras de ganar mayor influencia.

Los gobiernos han de abandonar el tacticismo político y apoyarse en los think tanks para, desde una mirada a medio plazo, gestionar la complejidad imperante.

caracterizados por contener datos inciertos y riesgos altos y exigir decisiones urgentes. El 11-S y los posteriores atentados, la caída del banco de inversión Lehman Brothers o la reciente epidemia de ébola, son algunos ejemplos significativos.

Como decía Ulrich Beck, la experiencia del pasado fomenta la anticipación del tipo de riesgo equivocado, aquél que creemos poder calcular y controlar, mientras que el desastre surge de aquello que no conocemos y que no podemos calcular. Ante este nuevo panorama, personas y métodos deben adaptarse a los nuevos tiempos. En el ámbito de la inteligencia, se ha abogado por planteamientos integradores, globales y proactivos que permitan multiplicar las fuentes informativas para poder contrastar los datos y calibrar su relevancia; identificar, monitorizar y gestionar los riesgos desde sus fases más incipientes; desarrollar criterios organizativos flexibles para adaptarse a la diversidad de

riesgos actuales; y crear nuevas herramientas teóricas, conceptuales o metodológicas y patrones de análisis transversales e integrales para comprender y neutralizar los nuevos riesgos.

En este contexto, los think tanks se presentan como actores políticos eficaces para afrontar amenazas globales y alentar intereses comunes. El reto radica en aprovechar la ingente reserva de conocimientos, información y energía asociativa que existe en las organizaciones de investigación sobre políticas públicas para apoyar su autoabastecimiento económico y social y garantizar el progreso político. Pero, ¿qué son exactamente los think tanks?

Definición y conceptualización

Los laboratorios de ideas –los llamados think tanks– son grupos de expertos de naturaleza investigadora y carácter multidisciplinar orientados a la reflexión intelectual y a la proposición de ideas referentes a las políticas públicas. Pueden ser independientes o afiliados a una ideología o partido político y suelen actuar de puente entre el mundo académico y político sirviendo, a su vez, al interés público con investigaciones básicas o aplicadas con un lenguaje inteligible tanto para la opinión pública como por para el propio legislador.

Su origen se encuentra en el ámbito militar: durante la II Guerra Mundial se llamaba *think tank* al lugar cerrado y seguro donde científicos y militares se reunían para definir la estrategia. La

La ambigüedad conceptual de los think tanks ha conducido a los estudiosos a preocuparse por sus funciones para poder explicar su naturaleza.

génesis de esta expresión enfatiza el contexto óptimo para la generación de propuestas políticas. En este sentido, los think tanks presentan una serie de características definitorias:

- Estructura: son instituciones organizadas con estructura interna y personal permanente y temporal que mantienen una intención de permanencia en sus investigaciones.
- Aplicabilidad: a diferencia de las universidades, el personal investigador de los think tanks no se dedica a la formación diaria de estudiantes en el sentido en el que lo hacen los docentes universitarios y, por otra parte, las áreas temáticas de investigación tienen una mayor aplicabilidad que la de los departamentos universitarios, más académicos y teóricos.
- Sin ánimo de lucro: entre sus objetivos no se encuentra el beneficio material. Sin embargo, esta pretensión no lucrativa no es incompatible con la búsqueda activa de financiación (*fundraising*).
- Acción comunicativa: la comunicación es esencial a la hora de difundir las investigaciones realizadas y para que otras instituciones las tengan en cuenta en su ámbito de actuación. En este punto, es esencial tanto la presencia constante en los medios de comunicación como la comunicación externa (boletines, web y redes sociales).
- Influencia: la acción política de los think tanks está dirigida a influir sobre las decisiones públicas a través de propuestas específicas sobre implementación de las políticas públicas. La influencia que ejercen puede ser directa, mediante encuentros

con los decisores; o indirecta, a través de los medios de comunicación, publicaciones o conferencias.

Actualmente, en el mundo existen 6.681 think tanks repartidos en 182 países diferentes, si bien no todos gozan del mismo nivel de influencia. El impulso de estas organizaciones se debe a una serie de factores como el final de la Guerra Fría, los conflictos étnicos europeos, las consecuencias de la crisis económica internacional (paro, pobreza, marginación, etc.) y, en última instancia, la aparición del nuevo escenario global después de los atentados del 11 de setiembre de 2001. Paralelamente, diversas circunstancias propiciaron la expansión global de este fenómeno:

- Democratización: la extensión de la democracia supuso la apertura de un espacio político que favoreció el establecimiento de laboratorios de ideas fruto del requerimiento de despliegue de políticas públicas modernas.
- Demanda de información y análisis independientes: los gobiernos están sometidos a más presión para mejorar los rendimientos económicos y burocráticos de la Administración. Para cumplir con este propósito, recorren a los think tanks para nutrirse de información independiente y de calidad.
- Crecimiento de los actores políticos internacionales: la proliferación de nuevos actores políticos como fundaciones u ONG ha hecho necesaria la petición de estudios especializados.
- Evolución tecnológica: las nuevas tecnologías han permitido una mayor visibilidad y difusión de los trabajos elaborados por los laboratorios de ideas. El desarrollo de internet ha agilizado las comunicaciones de los think tanks y muchos de ellos se han convertido en auténticos portales de información.
- Cuestiones políticas más complejas: los gobiernos recorren a los think tanks para agilizar la toma de decisiones sobre temas controvertidos y complejos como la genética, la energía nuclear, la biotecnología o la seguridad, entre otros.
- Presencia global: los think tanks han incrementado su presencia y audiencia mediante el análisis global y la actuación local.

Funciones y tipologías

La ambigüedad conceptual de los think tanks ha conducido a los estudiosos a preocuparse cuáles son sus funciones para poder explicar su naturaleza. En este sentido, las principales funciones son:

- Realizar un análisis intelectual de las problemáticas políticas mediante metodologías de diferentes disciplinas para aplicar a cuestiones relevantes de la acción de Gobierno.
- Preocuparse de las ideas y conceptos políticos, investigando y examinando las normas que presiden la decisión pública.
- Recoger y clasificar la información política relevante.
- Mantener una perspectiva a largo plazo, centrada en las tendencias más que en los acontecimientos inmediatos.
- Influir a los gobiernos a través de publicaciones y de su impacto en el debate público mediante la discusión directa con sus miembros.

- Informar a una amplia audiencia, utilizando las más diversas técnicas comunicativas así como los más modernos soportes electrónicos: publicaciones, relaciones con la prensa, reuniones y foros con la participación de altos funcionarios y académicos.

Desde una óptica histórica, se puede afirmar que el auge de los laboratorios de ideas modernos evolucionó paralelamente a la consolidación de Estados Unidos como potencia mundial. Los estudiosos distinguen tres generaciones o fases que coinciden con la aparición de diferentes tipologías.

La primera generación comprende la I Guerra Mundial y la posguerra. Estuvo marcada por la aparición de algunos organismos apolíticos que tenían como finalidad colaborar con los gobiernos en cuestiones internacionales. Estas organizaciones revestían un fuerte componente académico y de investigación. La institución de referencia en esta primera etapa fue la Brookings Institution, creada en 1916 y que se considera el prototipo de la tipología de think tanks de “universidades sin estudiantes”. Este tipo de instituciones están formadas básicamente por personal investigador con el objetivo de elaborar libros y publicaciones diversas centradas en la actividad política.

La segunda generación de think tanks corresponde al final de la II Guerra Mundial y la emergencia de la superpotencia estadounidense que afrontaba la Guerra Fría y cuestiones como la disuasión nuclear. En este contexto internacional, los responsables de las políticas públicas de Estados Unidos quisieron diseñar una política de seguridad nacional coherente y sensata, fin para el cual crearon organizaciones paragubernamentales para promover y proteger sus intereses en la era nuclear. La Rand Corporation (Research AND Development), iniciada en 1945 como “Proyecto RAND” y convertida en think tank en 1948, se convirtió en el prototipo de organismo de investigación: la de las “organizaciones de investigación contratada”, que dio lugar a la segunda tipología. Como su nombre indica, las organizaciones de esta tipología actúan contratadas por el Gobierno o los intereses privados para iniciar una investigación en cualquier campo.

Esta institución estableció las bases de la planificación moderna, los escenarios de crisis y la negociación estratégica. La Rand jugó un papel importante en el desarrollo de nuevos métodos de investigación analítica basados en análisis de coste y beneficio, en técnicas de programación lineal, el pensamiento sistémico o la teoría de juegos. La irrupción de cerca de 300 laboratorios de ideas creados a partir del modelo de la Rand Corporation significó la incorporación del término think tank en el vocabulario especializado. La figura del experto adquirió nuevos modelos de prestigio e influencia política. En la medida en que creció la confianza en los métodos de las ciencias sociales, la labor de los expertos afloró tanto dentro como fuera del Gobierno.

La tercera generación de laboratorios de ideas surgió después de las crisis petroleras de la década de los setenta. En esta época, los think tanks se especializan y buscan influir en el debate político de forma más directa. Esto implica la combinación del posicionamiento ideológico con la comercialización de las ideas

y la relación con los medios de comunicación para repercutir sobre la opinión pública. Fruto de este proceso nace la tipología de los “centros militantes” (*Advocacy Tanks*), organizaciones que destacan por querer imponer su ideología en la agenda pública mediante una política de comunicación agresiva. Las investigaciones de los “centros militantes” son más cortas que las de los think tanks de primera generación porque generalmente revisan y reformulan estudios ya existentes.

La Heritage Foundation, creada en el 1973, es el paradigma de esta tercera fase. Su nacimiento se debe al fracaso del proyecto del avión supersónico planteado por la Administración Nixon. El American Enterprise Institute, organización encargada de elaborar los argumentarios a favor de la propuesta, entregó la documentación a los congresistas pasada la votación. A fin y efecto de no volver a repetir un episodio como éste, dirigentes del Partido Republicano decidieron crear una nova asociación que pudiera influir, cambiar argumentos sobre la marcha y diseñar estrategias a largo plazo.

El final de la Guerra Fría y la caída del Muro de Berlín supusieron la internacionalización de los think tanks. En este contexto, se añaden tres nuevas olas de creación de laboratorios de ideas. La primera, a partir del 1989, se produjo como consecuencia de la caída del Muro y del inicio de la globalización. La segunda apareció después de los atentados del 11-S de 2001 y se centra en la creación de centros basados en la seguridad. I la tercera, a partir del 2009, como consecuencia de la crisis económica glo-

El final de la Guerra Fría y la caída del Muro de Berlín supusieron la internacionalización de los think tanks.

bal. Estas nuevas generaciones –especialmente la última– han comportado nuevos retos estratégicos en la actividad de los think tanks.

Financiación

Ha sido precisamente la crisis la que ha acentuado uno de los principales aspectos críticos de los think tanks: la financiación. Como consecuencia del impacto de la crisis económica, los gobiernos han reducido drásticamente los fondos dedicados a la investigación sobre políticas públicas. En Europa, donde la mayor parte de la financiación de los think tanks es de origen público, dicha disminución tiene repercusiones más sensibles. Esta situación obliga a explorar y potenciar formas alternativas de financiación como la filantropía privada, la financiación por proyectos, el *fundraising*, el aumento de donantes individuales o los recursos propios derivados de la venta de publicaciones u honorarios por conferencias, entre otros.

La búsqueda de donantes y patrocinadores comporta una mayor competencia en el mercado de las ideas: los think tanks tienen que dedicar mayores esfuerzos a convencer a los posibles patrocinadores que su programa es el mejor para recibir apoyos económicos. Para ello, es importante calcular el impacto de las propias propuestas y ahondar en la especialización.

En este contexto, más que la independencia de los think tanks, el valor en auge es el de la transparencia. Es decir, la identificación

y concreción de su financiamiento. Por el contrario, la opacidad levanta dudas sobre sus intereses ocultos y menoscaba su legitimidad. Esto nos lleva a mencionar otra tendencia en el mundo de los think tanks a tener en consideración: la hibridación.

Hibridación de las organizaciones

La literatura referente a los think tanks coincide en señalar las fronteras difusas en la definición de estas organizaciones. En algunos casos, estas se pueden asemejar al comportamiento de lobbies y grupos de presión a la hora de promocionar sus propuestas. La aparición de los “centros militantes” puso en entredicho la imparcialidad ideológica de los laboratorios de ideas para potenciar determinados intereses. Para influir en el debate político vigente, recurren a las técnicas de las relaciones públicas unidireccionales y a una política comunicativa intensiva. El recrudecimiento de la competitividad en el mercado de las ideas, fruto de la lucha por los recursos, ha acentuado la dimensión comunicativa de los think tanks en aras de ganar mayor influencia. Esto se ha traducido en una hibridación de las organizaciones producida por el uso simultáneo de técnicas de comunicación, marketing, relaciones públicas y publicidad. Es decir, la faceta comunicativa de los think tanks es tan destacable como la investigadora.

La búsqueda de donantes y patrocinadores comporta una mayor competencia en el mercado de las ideas.

Comunicación e influencia

La vocación comunicativa es un hecho inherente en la naturaleza de los think tanks que se realiza para cumplir dos objetivos principales: influir en el clima de opinión en el que se mueven los actores políticos e informar a quienes toman las decisiones públicas. Además de ganar influencia sobre las elites políticas, la visibilidad en los medios de comunicación afecta positivamente en su financiación.

La fortaleza económica es uno de los mayores indicadores de visibilidad mediática. Por poner un ejemplo paradigmático, la Heritage Foundation destina cerca del 30% de su presupuesto a partidas de comunicación y relaciones públicas. Esta práctica se ha traducido en una importante presencia en los medios: entre el 1998 y el 2008, los investigadores de esta institución publicaron más de 1.000 artículos en la prensa norteamericana. En este contexto, se ha demostrado que los think tanks con más presencia mediática son los más llamados a comparecer ante las cámaras parlamentarias. Del mismo modo, existe una relación entre los laboratorios de ideas más expuestos en los medios de comunicación y los considerados más influyentes por los líderes de opinión.

En definitiva, a mayor presupuesto, mayor índice de impactos mediáticos y mayor percepción de influencia. Y si un think tank se erige como una institución influyente, le será más fácil obtener financiación externa. Así pues, la comuni-

cación se ha convertido en un elemento estratégico a la hora de garantizar la viabilidad económica de los think tanks.

Redes de think tanks

Algunas especificidades –como la situación geográfica– también ayudan a comprender la mayor exposición mediática. Por ejemplo, los think tanks situados en Washington son más proclives a aparecer en los medios de comunicación debido a la proximidad con el centro neurálgico de toma de decisiones. Además, esta ubicación favorece el desarrollo de relaciones institucionales y la promoción de la red de expertos de los laboratorios de ideas en los círculos decisorios.

Una estrategia para potenciar esta acción consiste en participar en las redes internacionales de think tanks. Una buena posición dentro de estas permite un mayor reconocimiento por parte de los actores pertinentes. También se refuerza el trabajo en red (*networking*) para compartir datos de manera nodal y desarrollar metodologías como el análisis iterativo. La idea de fondo es que el todo es mayor que la suma de las partes.

Finalmente, la adopción de las nuevas tecnologías permite extraer y almacenar información de gran volumen de datos que agiliza la toma de decisiones. De esta manera, el *Big Data* destaca como una metodología emergente que los think tanks, instituciones modernizadoras e innovadoras, deben asumir para obtener más estadísticas y buscar nuevas pautas y patrones; junto con potentes herramientas de visualización.

En conclusión, los think tanks deben adaptar sus estructuras en diferentes ámbitos (económico, comunicativo, relacional y metodológico) para dar respuesta a los nuevos retos y amenazas del mundo global. Del mismo modo, los gobiernos han de abandonar el tacticismo político y apoyarse en los think tanks para, desde una mirada a medio plazo, gestionar la complejidad imperante.