

Algunas consideraciones sobre los *think tanks* o grupos de expertos

Mayra López Díaz*

Resumen

El artículo tiene por objetivo puntualizar algunos elementos en torno al significado, surgimiento y desarrollo de los *think tanks*, o grupos de expertos, particularmente en Estados Unidos. De acuerdo con la autora, la expansión de estas agrupaciones a otras regiones del mundo, con temas e intereses muy variados, abre la posibilidad de formar redes de intelectuales con influencia sobre la vida internacional. Al respecto, señala que dichas figuras han sido importantes para el desarrollo de las políticas externa e interna de Estados Unidos y son un elemento que modifica las relaciones al interior de los países desarrollados y en vías de desarrollo. A lo largo del trabajo la autora nos ofrece un análisis sobre la conceptualización y el desarrollo histórico de los *think tanks* en Estados Unidos y, en menor medida, en el continente americano, así como el papel que han jugado en el proceso de toma de decisiones desde el siglo pasado.

Abstract

The article intends to point out some elements related to the meaning, emergence, and development of the think tanks (or groups of experts) particularly in the United States, country in which they emerged. According to the author, the spreading out of these groups to other regions of the world, with variety of topics and interests, opens the possibility of creating nets of intellectuals with influence on the international atmosphere. With regard to this matter, she expresses that such institutions have been important for the development of internal and external policies of the United States and they are an element that modifies the inner links of the developed and emerging countries. Through this essay the author provides an analysis of the concept and the historical development of the think tanks in the United States and, less deeply, in the Americas. She also analyses the role they have performed in the decision making process since the last century.

* Maestra en Estudios en Relaciones Internacionales por la UNAM, Profesora adscrita al Centro de Relaciones Internacionales de la FCPys-UNAM.

Introducción

Durante el siglo xx la escena internacional se modificó de manera sustancial debido al curso que siguió la lógica internacional y, por ende, la estatal. El aumento en el número de Estados permitió y fomentó la aparición de nuevos actores y la creación de instituciones tanto nacionales como internacionales. Ejemplo de ello es el entramado organizacional que conocemos actualmente, desde la fallida Sociedad de Naciones hasta la Organización de Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional, etc. La complejidad del juego internacional necesitó de pequeños actores estatales que apoyaran o aminoraran los efectos de dicha situación; éstos se desarrollaron con mayor rapidez en las llamadas sociedades industrializadas, pues contaban con poblaciones que tenían mayor conciencia del acontecer mundial.

En Estados Unidos surgieron los *think tanks*, y en el presente artículo se puntualizarán algunos elementos que nos permitan conocer *grosso modo* el significado, surgimiento y desarrollo de estos grupos de expertos, básicamente en dicho país, sin dejar de advertir que ha habido una expansión considerable de estas instituciones a otras latitudes del mundo, con temas e intereses muy variados, lo cual abre cada vez más la posibilidad de formar redes de intelectuales que influyan en la vida internacional.

Para tener una mejor apreciación de ellos, vale la pena indicar que la expresión *think tanks* se traduce como grupo de expertos o centros de estudio, aunque en estricto sentido nos estamos refiriendo a "tanques de pensamiento", los cuales son generalmente de carácter privado sin fines de lucro y que son un vínculo entre las instituciones académicas y la administración pública.

Como ya se señaló, los *think tanks* fueron actores de corte muy local, razón por la cual hay que especificar que en Estados Unidos existen dos temas de discusión constante entre historiadores y politólogos: por un lado, el origen de los partidos políticos y los movimientos reformistas y, por el otro, la fecha de aparición de los *think tanks*. En este último caso, algunos historiadores señalan que son un fenómeno prototípico del siglo xx, mientras que otros se inclinan por el argumento de que su aparición fue a finales del siglo xix. El caso es que hoy esta figura ha traspasado las fronteras estadounidenses, llegando a tener gran influencia en los lugares en que se han asentado.

Sin embargo, hay que indicar que al comienzo del siglo pasado se establecieron varios *think tanks* para examinar y evaluar las políticas interna y externa de Estados Unidos. Algunas de las más notables instituciones que aparecieron en esa época fueron la Russell Sage Foundation (1907), la Carnegie Endowment for International Peace (1910), el Institute for Government Research, el cual surgió a la par del Institute of Economics y de la Brookings

Institution en 1927, la Hoover Institution on War, Revolution and Peace (1919) y el Council on Foreign Relations (1921).

Cada una de estas instancias desarrolló un área de especialidad que las fue distinguiendo como instituciones de investigación académica, dedicadas al avance del conocimiento. Sin embargo, esto no sugiere que los *think tanks* se hayan creado durante la llamada “era del progreso”. Desde luego, las instituciones fundadas durante este periodo recibieron mayor prioridad para dar asesoría al gobierno e implementar las agendas de los miembros del Congreso y del Ejecutivo.

Al inicio de las actividades de estas instituciones, el gobierno no requería de un directorio para solicitar los servicios, pues para 1959 tan sólo había alrededor de 24 organismos. Pero hacia 1980 ya existían varios cientos; ejemplo de ello fue el establecimiento de más de 100 en Washington, D. C., y actualmente podríamos hablar de miles, no sólo al interior de Estados Unidos, sino en el resto del mundo.

Aunque todo lo presentado con anterioridad permite vislumbrar que los *think tanks* tienen su origen en el inicio del siglo xx, es necesario mencionar que el detonador para su proliferación fue la Segunda Guerra Mundial, sobre todo de aquellos dedicados a la formulación de estrategias de política exterior.

Esto último tiene algunas justificaciones: la primera es el aislacionismo que había mantenido Estados Unidos y que se vio modificado al final de la Segunda Guerra Mundial, cuando tuvo que asumir las responsabilidades globales de un poder hegemónico. Por esta razón, tuvo la necesidad de incrementar su número de analistas políticos para saber cómo conducir sus relaciones con el exterior. Aunado a esta situación, también hay que tomar en cuenta que la burocracia del país creció después de la guerra, por lo que era necesario incorporar a los expertos en política para atender lo concerniente a los asuntos internos y exteriores.

Lo anterior permite vislumbrar que para el gobierno no era necesaria la formación de *think tanks* para llevar a cabo la política exterior, pues los asesores prominentes en esta materia, se ganaron ese lugar cuando estuvieron empleados en las universidades o en el servicio exterior.¹ Sin embargo, la creación de las instituciones que ahora nos ocupan ha sido de vital importancia para el desarrollo de las políticas externa e interna de Estados Unidos y, actualmente, constituyen un elemento que modifica las relaciones al interior de los países desarrollados y en vías de desarrollo.

¹ Véase Donald E. Abelson, “From Policy Research to Political Advocacy: The Changing Role of Think Tanks in American Politics” en *Canadian Review of American Studies*, vol. 25, issue 1, Canada, invierno 1995, p. 4. Versión electrónica tomada de la base de datos ERSO.

Consideraciones sobre los *think tanks*

Al hablar de *think tanks*, nos enfrentamos a un tema bastante controvertido debido a su connotación de cuasipúblico; es decir, se trata de instituciones ligadas al gobierno sin formar parte del mismo, pero con una función importante para éste: investigar y resolver problemas.

Además, al referirnos a los *think tanks* es necesario hacer énfasis en que los grupos que han sido denominados de expertos son un invento del siglo xx. Sin embargo, no podemos olvidar que hace dos mil años aproximadamente ya existían, no de forma colectiva, sino individual, los expertos que a manera de consejero o asesor político tenían una gran participación en el proceso de toma de decisiones. Esta figura sigue existiendo, sólo que la variante de hoy es que lo hace a la par de grupos de expertos o como miembro de éstos. De hecho, esta tradición del

asesoramiento político comenzó en Occidente con los príncipes jóvenes (...) (a) los (que) preparaban para su tarea de liderazgo. La lista incluye nombres distinguidos (como los de): Aristóteles (quien) fue tutor del joven Alejandro; Séneca (que) le enseñó a Nerón; Gerbert de Aurillac (quien) fue maestro tanto de un futuro emperador germánico, Otto III, (como) cuarenta de un rey de Francia, Roberto Capeto; Thomas Hobbes (que) se ocupó de la educación del joven príncipe de Gales que se convertiría en Carlos II y el cardenal Mazarino (que) sacó tiempo de sus otras tareas para vigilar la formación de Luis XIV.²

Es fácil apreciar la participación activa de los expertos en política, pues han estado presentes desde tiempos remotos, dispuestos a ofrecer sus conocimientos y, en ocasiones, decididos a satisfacer sus propias ambiciones y las de otros. En este sentido, se convierten en los intelectuales orgánicos de los que habla Gramsci.

Por tanto, la inserción de los expertos fue producto de la complejidad que se originó con la aparición del Estado-nación que requería de ellos para enfrentar a las nacientes burocracias gubernamentales, ya que los expertos e intelectuales eran algo más que simples tutores de un príncipe, pues poseían las herramientas necesarias para tener bajo control a los nuevos Estados. Así,

² James Allen Smith, *Intermediarios de ideas. Los "grupos de expertos" (think tanks) y el surgimiento de la nueva élite política*, trad. de Cristina Piña, Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires, 1994, p. 15. De hecho, este argumento lo hemos discutido ya en un artículo anterior, en el que sostenemos que estos son los primeros pasos para formación de una élite intelectual en Occidente, bien asimilada por los estadounidenses y estudiada ampliamente por C. Wright Mills en su libro *La élite del poder*.

los asesores detentaban la información más valiosa para el proceso de toma de decisiones del gobernante. Es decir, seguían cumpliendo con el papel de detentadores del conocimiento a la manera de los antiguos sacerdotes.

Lo anterior nos permite comprender por qué los expertos han estado presentes desde la antigua Grecia, ya que su labor es fundamental, pues como se ha podido apreciar cuentan con una historia que se ha plasmado en la fundación y desarrollo de los grandes imperios y de las potencias industriales.

En el caso estadounidense, la inserción de estas figuras ha seguido por tres caminos: el primero, el interés por crear una Ciencia Social y justificarla como método de investigación, que supuestamente debe estar ligado al mejoramiento social. A partir de ello surgieron intelectuales que han aprovechado sus conocimientos académicos para infiltrarse en la política; el segundo es la necesidad de llevar el conocimiento de los expertos y las técnicas analíticas a la administración pública por medio de diferentes mecanismos institucionales, llámense comisiones especiales, equipos de asesores y organismos de investigación, que básicamente están constituidos por las organizaciones gubernamentales y cuasigubernamentales, como las comisiones Herbert Hoover, el Consejo de Asesores Económicos, la Oficina de Presupuesto Legislativo y muchas otras que se han dado a esta tarea. De cierta manera, esto permitió que los expertos accedieran a los encargados de la toma de decisiones; y el tercero es la aparición de instituciones de planeación y asesoría prototípicas de lo estadounidense conocidas como *think tanks*.³

Como podemos ver, el primer intento por formar un grupo de expertos nace con la necesidad de fundar una Ciencia Social en Estados Unidos; sin embargo, son el segundo y tercer momento los que más nos interesan debido a la importancia que tiene llevar el conocimiento a la esfera de la administración pública. Esto nos permite corroborar que la construcción teórica realizada en las comunidades académicas tiene influencia en el proceso de toma de decisiones, justificándolo o reprobándolo, según sea el caso y, que los *think tanks* son un puente entre la academia y el gobierno.

De hecho, este puente empezó a ser construido en la segunda mitad del siglo XIX, luego de la Guerra Civil —aquí hacemos alusión a la tercera etapa de la aparición de los expertos en la escena pública en Estados Unidos—. Estos grupos estuvieron formados en un principio por aficionados; es decir, la gente interesada en la política comenzó a participar en ésta con el fin de garantizar el buen desarrollo de la sociedad estadounidense. En estas agrupaciones participaban abolicionistas, reformadores, defensores de la salud pública, etc.,

³ *Ibidem*, pp. 12-13.

atrayendo "a escritores y periodistas, educadores de las universidades más antiguas del país, así como de sus institutos científicos y técnicos más nuevos, y funcionarios gubernamentales preocupados por el mejoramiento económico y social".⁴

De manera progresiva las investigaciones de los aficionados fueron influyendo en la sociedad transformándose en un enfoque profesional, impulsando nuevos programas académicos para las Ciencias Sociales que ayudarían a vincular la enseñanza con el servicio público. Al irse profesionalizando dicha actividad podemos encontrar nombres prominentes en el asesoramiento, tales como Eliu Root, Richard T. Ely, John R. Commons, Lester Ward y muchos otros. La mayoría de estos personajes se desenvolvió en el ámbito académico y buscó aplicar sus conocimientos en el ámbito político, logrando moldear algunas instituciones y líneas de pensamiento.⁵

Es así que a finales del siglo XIX "la élite norteamericana creó la institucionalidad para aislarse de la masas".⁶ Es decir, se instituyeron programas de estudio en escuelas privadas en donde se educaba a los jóvenes del país para adquirir una formación académica de calidad que les permitiera tener y producir conocimientos en beneficio de los estadounidenses. Dichos programas fueron fundamentalmente en Ciencia Política y se implantaron en escuelas como Harvard, Yale, Princeton y la Iglesia Episcopal. De la *curricula* en Ciencia Política se desprendió, posteriormente, el interés por el estudio de los asuntos internacionales, situación que se vio favorecida después de la Primera Guerra Mundial,⁷ evidenciando la aparición de una dinámica que daba forma al papel de los expertos, pues se había planteado una infraestructura para formar doctores y profesionales en Ciencias Sociales, en especial en Ciencia Política, Administración Pública, Economía, etc.; aunado a ello, se habían sentado las bases para una filantropía bien organizada y la expansión del Estado y sus funciones.

Lo anterior queda confirmado con la siguiente cita:

Los expertos —y la ambigua élite que ahora forman— no emergieron súbitamente. La infraestructura de programas de doctorado en Ciencias Sociales y en Administración Pública, que ahora ofrece graduados en gran abundancia, tomó

⁴ *Ibidem*, p. 47.

⁵ *Ibidem*, pp. 50-51.

⁶ Robert D. Schulzinger, *Los sabios de los asuntos exteriores. La historia el Consejo en Relaciones Exteriores*, traduc. De José Ángel García Moreno, Prisma, México, 1986, p. 7.

⁷ Esto coincide con la aparición de la primera cátedra sobre Política Internacional en el País de Gales y los primeros grupos de expertos en Estados Unidos.

forma recién en la última mitad del siglo XIX y la primera parte del XX, un periodo que también fue testigo del surgimiento de asociaciones nacionales de especialistas en Ciencias Sociales organizadas. De igual forma, las trayectorias profesionales a lo largo de las cuales pueden avanzar sus carreras —por medio de organizaciones privadas de investigación, asociaciones de reforma, dependencias gubernamentales o universidades— se han ido formando a lo largo de muchas décadas.⁸

De hecho, ya para las últimas décadas del siglo XIX y el comienzo del XX, los expertos formados en las universidades asumieron un papel significativo al ser reconocidos en la vida pública, ya que empezaron a tomar cierta madurez en sus estudios. Sin embargo, se desconfiaba de ellos; por esta razón fue que iniciaron su actividad brindando un tipo de asesoría informal a alcaldes y gobernantes, así como a los funcionarios más destacados de la Casa Blanca. No obstante, más adelante se fueron organizando comisiones de investigación y agencias reguladoras y administrativas en todos los niveles gubernamentales. Así, los grupos de “expertos empezaban a cumplir un papel de conducción pública en muchas campañas de reforma de principios de siglo”.⁹

Esto nos demuestra que Washington, por lo menos a principios del siglo, no era muy hospitalario con los profesionales que ofrecían un trabajo intelectual serio, pues sus servicios se empleaban de manera temporal; por ello, muchos decidían regresar a los cargos académicos, regularmente en las universidades de Wisconsin y Johns Hopkins, entre otras.

Dicho retorno a la vida académica se vio favorecido por las primeras fundaciones filantrópicas que garantizaban la permanencia de la élite nacional de expertos en emergencia y su relación con los círculos del gobierno. Sin embargo, esto cambió cuando, durante la Primera Guerra Mundial, se enroló a miles¹⁰ de estudiosos de las Ciencias Sociales en la Casa Blanca, incorporándolos a un proyecto bélico. De hecho, las aportaciones

de los especialistas en Ciencias Sociales (...) tenían poco que ver con teorías o métodos y dejaron poco, en el sentido de un legado institucional, en Washington. Pero su trabajo sin duda dejó la impresión general de que las Ciencias Sociales podían volverse todavía más útiles. La guerra demostró la debilidad de la burocracia federal y señaló el camino hacia la forma de remediar tales debilidades a través de una mayor confianza en los gerentes empresarios y los especialistas en Ciencias

⁸ James Allen Smith, *op. cit.*, p. 31.

⁹ *Ibidem*, p. 25.

¹⁰ *Ibidem*, p. 78. A la Casa Blanca se llevaron a miles de estudiosos de las Ciencias Sociales que se enrolaron en diferentes ámbitos, pues debían combatir en varios frentes: el económico, el político, el militar, etc.

Sociales con formación universitaria. Uno de sus legados más importantes fue unir a los hombres de negocios con los de la universidad.¹¹

Incluso se contempló por primera vez la inserción de las mujeres en la fuerza de trabajo, aunque con papeles reducidos.

Como hemos observado, de alguna manera la serie de acontecimientos mencionados confirman que la Gran Guerra fue la "oportunidad para que la alta clase media, de ambos lados del Atlántico, tomara el control sobre los problemas del mundo".¹² Pero, mientras la "nobleza" de Cambridge y Oxford moría, Estados Unidos se dedicaba a hacer de sus jóvenes instruidos el cuerpo de asesores de los funcionarios para lograr la conversión de su país a ser la primera fuerza mundial.¹³

De hecho, aun durante la Primera Guerra Mundial, en 1917, Edward M. House impulsó un grupo de investigación llamado "Indagación", el cual inició en secreto sus trabajos en la Sociedad Americana de Geografía. A partir de esta maquinaria se fijarían los términos de los tratados de paz y las fronteras de Europa, Asia y Medio Oriente, después de la guerra.

Como sabemos, al término de la guerra, las cuatro grandes potencias triunfadoras asistieron a París para llevar a cabo las negociaciones de Versalles, haciéndose acompañar de un grupo de funcionarios, investigadores, diplomáticos, etc. que en realidad no participaron de manera activa en las reuniones, pero sí se encargaron de intercambiar ideas que los conducirían a identificar la necesidad de crear una organización trasatlántica de investigación. Ésta se hizo posible, básicamente, por la colaboración entre ingleses y estadounidense, a fin de "proveer de material a los que son más influyentes, para que teniendo la mayor acumulación de conocimientos, comprensión y perspectivas de las relaciones internacionales, puedan moldear la opinión pública".¹⁴ Así surgió la *Royal Geographic Society*, que tendría sucursales en Londres y Nueva York. Esta institución representaba la "revuelta de los hacendados de paz contra la paz",¹⁵ pues dotaría a los representantes de Estados Unidos e Inglaterra de información estratégica y específica sobre áreas importantes de cada Estado.

La nueva organización tenía tres objetivos fundamentales: "estudiar las relaciones internacionales, persuadir al público de que los asuntos

¹¹ *Ibidem*, p. 79.

¹² Robert D. Schultzinger, *op. cit.*, p. 7.

¹³ Esto nos habla necesariamente de que el proceso histórico fue el que dio los elementos necesarios para que Estados Unidos se convirtiera en la potencia hegemónica durante gran parte del siglo xx, aunando a los principios que han regido la política exterior de ese país.

¹⁴ *Ibidem*, p. 19.

¹⁵ *Ibidem*, p. 20.

internacionales son importantes y, sobre todo, ‘mantener a funcionarios y publicistas en contacto’”.¹⁶

Sin embargo, y pese a la disposición de algunos miembros, hubo divisiones al interior que no permitieron concretar lo acordado. Por ello, hacia 1920, después de las elecciones, algunos investigadores estadounidenses concluyeron que unirse a los ingleses los perjudicaría más que ayudarlos, debido a que aún se disputaban con ellos la hegemonía a nivel internacional.

Esto nos lleva a reflexionar sobre la complejidad que implica compartir la hegemonía y consolidar este tipo de grupos al interior de Estados Unidos. Uno de los pioneros en el surgimiento de los *think tanks* fue el Consejo en Relaciones Exteriores, el cual hoy en día está estrechamente ligado al Departamento de Estado y que pertenece a los llamados *think tanks* de corte conservador.

Ahora bien, al hablar de *think tanks* cabe señalar que éstos quedan definidos, según James Allen Smith, como:

“grupos de expertos” o “centros de estudio”, según se refiera a personas o instituciones, que son grupos de investigación privados sin fines de lucro que funcionan en los márgenes de los procesos políticos formales de esta nación. Situados entre la Ciencia Social académica y la educación superior, por un lado, y el gobierno y la política de partidos, por el otro, los grupos de expertos constituyen un punto central bien concreto para explorar el cambiante papel del experto político en la vida norteamericana.¹⁷

Recientemente, los *think tanks* han sido concebidos por Thomas Blackburn como una casa para profesores que no enseñan y una sombra de un gabinete de ministros que extienden la jornada de trabajo para dar una pátina de academicidad y experiencia frente a las visiones de sus patrocinadores.¹⁸ También son señalados como instituciones de investigación generalmente privadas, libres de impuestos, con independencia política, imparcialidad, etc. Sin embargo, y como señala Blackburn, los intelectuales que participan en los *think tanks* muchas veces están supeditados a los deseos o visiones establecidas por los patrocinadores. De hecho, es posible apreciar tal situación en las páginas *web* de algunas de estas instituciones; ejemplo de ello fue la guerra en Iraq, que invadió la mayor parte de estas páginas, haciendo a un lado sus investigaciones habituales o casi ignorando lo que acontecía en el resto del mundo.

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ James Allen Smith, *op. cit.*, p. 13.

¹⁸ Véase Thomas Blackburn, citado en Sharon Beder, “Conservative Think-Tanks” en *Global Spin. The Corporate Assault on Environmentalism*, Green Books & Chelsea Green Publishing Company, Reino Unido, 1997, p. 75.

Aunque dicho término no tiene una traducción exacta, pues estaríamos refiriéndonos a “tanques de pensamiento”, vale la pena resaltar que se trata de una expresión heredada de la Segunda Guerra Mundial. La expresión *think tanks* se tomó del lenguaje militar en el cual se utilizaba para hacer referencia a una habitación segura en la que se podían discutir planes y estrategias aislados del enemigo o los espías. De hecho, los *think tanks* son instituciones que se han encargado de salvar al país de todas sus dificultades y no hay mejor forma para denominar a estas instituciones *sui generis* que surgieron de manera formal en Estados Unidos después de dicho conflicto militar.

En aquel periodo el término *think tanks* tomó relevancia y ayudó a la consolidación de tales grupos, ya que la vida intelectual se organizó gracias a los vínculos existentes entre los intelectuales, las universidades, las fundaciones e incluso las grandes corporaciones.

Una sencilla clasificación de los grupos de expertos durante sus inicios es la siguiente:

Aproximadamente 75 *think tanks* están ligados al gobierno federal por un contrato anual. Oficialmente llamado “Federal Contract Research Centres”, son contratados por agencias adjuntas del gobierno. La mayoría de ellos ha sido creado por ramas del Ejecutivo o Legislativo. RAND, The Office of Education's Center for the Study of Advanced Educational Administration y NASA's Bellcomm Inc., son ejemplos (...). Una docena de *think tanks* se crearon dentro del gobierno para planes y estudios de alternativas a futuro. The Army's Institute for Land Combat y The White House Goals Research Staff, son dos de ellos (...).

Aproximadamente 300 firmas fructíferas consultan, estudian, examinan, hacen recomendaciones, aplican la investigación y, generalmente, trabajan por honorarios. (...) Este siglo xx (...) ofrece grupos de “cerebros” en la misma dirección. The Planning Research Corporation, Arthur D. Little Inc., The System Development Corporation, General Electric's TEMPO group y Operations Research Inc., ejemplifican este grupo.

Finalmente, este es un puñado de verdad independiente, no lucrativo, determinado por sí mismo como *think tank* que existe para explorar un solo sujeto o punto de vista. Sus clientes son “públicos” y en lugar de que la industria y el gobierno asuman el soporte y la dirección, ellos lo hacen incluyendo a investigadores individuales y fundaciones. Entre ellos están The Center for the Study of Democratic Institutions, The Brookings Institution, The Institute for Policy Studies y The Center for the Study of Responsive Law.¹⁹

¹⁹ Paul Dickson, *Think tanks*, Atheneum, New York, 1972, p. 23. De nuevo señalamos que esta clasificación es de la época en que los *think tanks* apenas aparecían en la escena estadounidense, pues algunos de ellos hoy ya no son tan independientes o han modificado un poco la línea de investigación.

El desarrollo histórico

Como se ha explicado, los *think tanks* no son producto de la casualidad, pues al menos en Estados Unidos iniciaron en el siglo XIX. Posteriormente, antes de la Segunda Guerra Mundial, Franklin D. Roosevelt formó su propio grupo de asesores, desde el inicio de su campaña presidencial, denominado “*brain trust*” o “consorcio de cerebros”.²⁰

De hecho, el inicio de la campaña fue un reflejo de la problemática derivada de la crisis económica de los años treinta, constituyendo

una oportunidad sin parangón para que los expertos ofrecieran sus soluciones. En la primavera y el verano de 1932, en las discusiones de Roosevelt con sus asesores académicos se mencionaron muchos de los programas que tomarían forma en los primeros 100 días de su gobierno. Y hubo considerable competencia por conseguir que el candidato prestara oídos a las propuestas (...). Las propuestas para enfrentar la Depresión —el programa de asistencia; los proyectos de obras públicas; altos impuestos a las empresas y a las personas y la reglamentación de las empresas de servicios públicos, las operaciones bancarias y la actividad bursátil— fueron presentadas en términos generales por los catedráticos.²¹

Esto contribuyó a que los conocimientos especializados empezaran a funcionar de manera diferente en el proceso político, pues desde entonces justificarían medidas políticas y no generarían consenso sobre soluciones políticas.

Es así que el *trust* de cerebros dejó de ser un grupo secreto y pasó a ser lo más representativo de la incursión de los intelectuales en los círculos políticos cercano al presidente. Dicho grupo tuvo una corta vida debido a la “oposición de bastiones burocráticos tales como el Cuerpo de Ingenieros del Ejército, el

²⁰ Este nombre se le dio al grupo de académicos que sirvió como asesor del presidente Franklin Roosevelt. Dicho órgano fue sugerido en marzo de 1932 por el consejero Samuel Rosenman e incluía a Raymond Moley, Rexford Tugwell y Adolf Berle de la Universidad de Columbia; ocasionalmente participaba Basil O'Connor y después se unió Felix Frankfurter de la Universidad de Harvard (Escuela de Derecho). Este último jugó un papel muy importante en la puesta en marcha del *New Deal*. El *brain trust* se constituyó como un grupo de gran pluralidad, lo cual permitió conjuntar los elementos básicos para restaurar la política, la economía y la salud social de la sociedad estadounidense. Sugirieron abandonar la idea wilsoniana de pequeños competidores para poner en marcha la reforma estructural de la economía que permitiría hacer grandes negocios. Cada uno de los miembros ponía énfasis en diferentes cuestiones, pero todos perseguían el mismo objetivo: Moley le apostaba a los negocios; Tugwell favorecía la creación de un Estado administrador de la economía y Berle creía en los negocios favorecidos por la intervención gubernamental.

²¹ Paul Dickson, *op. cit.*, p. 117.

Servicio de Forestación y la Oficina de Recuperación de Tierras".²² Además, para 1933 no había cargos en los que se pudieran colocar, pues no existía una estructura formal de asesoramiento dentro de la Casa Blanca, como tampoco había un cuerpo administrativo para ayudar al presidente.

Si bien al principio había sido difícil encontrar cargos oficiales para los intelectuales clave del presidente, la nueva legislación pronto creó miles de empleos para los especialistas en Ciencias Sociales. A diferencia de los cargos que habían ocupado sus predecesores en la burocracia de tiempos de guerra, construida a la corrida y rápidamente desmantelada, muchos de los que fueron a Washington en los años treinta estaban dispuestos a quedarse. Hacia 1938, con la mayoría de los programas del *New Deal* en funcionamiento, la Comisión de Administración Pública identificó más o menos a 7 800 especialistas en Ciencias Sociales trabajando en el gobierno federal, más de cinco mil de ellos economistas. Sentían entusiasmo y satisfacción al unirse al grupo cada vez mayor de profesionales que trabajaban en la sopa de las siglas de las dependencias federales, de la AAA (Administración de Ajuste Agrícola) a la WP (Administración de Avance Laboral). (...). Y en la medida en que los programas federales se ampliaron se contrataron cada vez más expertos para recolectar datos y contar y administrar programas.²³

Como podemos observar, los expertos se enrolaron principalmente en el área burocrática, pero hubo algunos que se involucraron en la formulación de políticas para la toma de decisiones. Este último fenómeno se presentó con mayor frecuencia en la presidencia de Roosevelt que en la de Hoover, pues él se encargó de mantenerlos lo suficientemente alejados de estas instancias. Sin embargo, la presencia de los expertos en la deliberación política se vio marcada por muchas diferencias, entre ellas el origen académico y la propia formación de éstos.

Lo anterior nos habla de que el Poder Ejecutivo se había hecho de un grupo considerable de expertos que no sólo le servía para hacer frente a los ataques en términos de política exterior, sino para combatir a los grupos de interés del país. Entonces éstos empezaron a conformar su propio círculo de intelectuales que, sin embargo, no pudo hacer frente al de Washington. Esto fue posible gracias a la creación de la Oficina Ejecutiva a fines de los años treinta, a iniciativa del presidente Roosevelt.

Justo en ese momento se concretó la permanencia de los expertos en Washington, pues habían demostrado ser eficientes al enfrentar los embates de la crisis económica que había servido de entrenamiento para sortear la

²² *Idem.*

²³ *Ibidem*, p. 104-105.

guerra. A pesar de la aglomeración de los especialistas en Ciencias Sociales, los que tomaron la delantera después de la crisis fueron los economistas, de ahí que se pensara en una unión de especialistas en esta materia y hombres de negocios en el Consejo de Asesoramiento Empresarial.

Así pues, en tanto

Roosevelt había atraído expertos e intelectuales al gobierno y parecía disfrutar con un proceso político desordenado, Truman y luego Dwight Eisenhower se sentían incómodos con tales líneas informales de asesoramiento y debate. Mientras que Roosevelt había fomentado el conflicto y la rivalidad personal entre sus expertos, Truman y Eisenhower institucionalizaron los diversos papeles de asesoramiento e intentaron reducir el conflicto diseñando métodos más sistemáticos para sopesar las políticas alternativas.²⁴

Esta institucionalidad no sólo creó un espacio para los asesores, sino que permitió el intercambio de ideas entre los expertos que laboraban al interior del gobierno y aquellos que trabajaban fuera; es decir, aquellos especialistas que pertenecían a instituciones o fundaciones privadas, como Brookings, Russell, Rockefeller, entre otras, y que de una manera u otra incidían en la toma de decisiones, pues el gobierno estadounidense contrató sus servicios en varias ocasiones. Esta retroalimentación permitió con mayor facilidad la legitimación y valoración de la investigación académica en temas de Ciencias Sociales.

El requerimiento de los servicios de asesoría provocó que en la segunda posguerra se instrumentara un mecanismo denominado asesoramiento por contrato (antes mencionado); es decir, el gobierno contrataba a una institución o fundación para llevar a cabo determinado estudio o instrumentar un proyecto específico, lo que propició un nuevo arreglo institucional. Ejemplo de ello fue la relación prototípica entre la RAND y el gobierno durante las décadas de los años cincuenta y sesenta. De hecho, es con esta corporación con la que aparece el término *think tank*, pues se les consideraba sinónimos.

Debemos recordar que en Estados Unidos durante la guerra existía un cuerpo de civiles –formado por científicos e ingenieros– que fueron movilizados para luchar en la frontera tecnológica. Este grupo se dedicó a la construcción de la bomba atómica, el radar y el detonador a proximidad. Además, desarrolló y refinó la técnica analítica de operaciones de investigación que se ha empleado para aumentar la efectividad de la defensa aérea, el bombardeo y las operaciones navales. Al final de la guerra, la milicia decidió

²⁴ *Ibidem*, p. 136.

retener al personal más capacitado para desarrollar tecnología militar en los años siguientes. Fue así que, en 1945, el General H. H. "Hap" Arnold sugirió que la milicia y la Douglas Aircraft Company crearan un instituto experimental que sería llamado Proyecto RAND, *Research and Development* y, posteriormente, Research and No Development. Este proyecto se convirtió en un departamento dentro de la Douglas Aircraft con un contrato de 10 millones de dólares.²⁵

Por lo anterior, la RAND no sólo fue

el modelo de la nueva generación de centros de estudios, sino que jugó un papel importante en el desarrollo de nuevos métodos analíticos. Los viejos modelos de investigación por encuestas, análisis internacional y estudio de estadísticas agregadas se habían ganado un lugar seguro en el proceso político, pero las nuevas técnicas de análisis empleadas en RAND prometían mucho más. Remitiéndose a los análisis de costo-beneficio, las técnicas de programación lineal, la teoría de los juegos y otros métodos más, el análisis de sistemas se adecuaban de forma ideal a las necesidades de las firmas contratadas, para las cuales los métodos del análisis general eran más útiles que los conocimientos especializados sustanciales y restringidos.²⁶

La cita anterior no sólo muestra la estructura de la RAND, sino que pone de manifiesto la utilización de las teorías planteadas por la corriente teórica del cientificismo y que son aplicadas en el proceso de toma de decisiones de la política estadounidense, en especial en la política exterior, ya que la RAND es una corporación originalmente dedicada a la investigación en beneficio de la industria bélica para participar en la guerra. La aplicación de la teoría permitió el florecimiento de la empresa de los expertos dentro y fuera del gobierno, bajo la premisa de buscar un mejor funcionamiento del órgano encargado de la toma de decisiones.

Hacia la década de los años sesenta se sintió cierto retroceso debido a la candidatura de J. F. Kennedy a la presidencia ya que el grupo de asesores estaba en peligro, pues se corría el riesgo de retroceder a la lógica del mandato de Roosevelt, es decir, a la falta de institucionalidad que habían combatido Truman y Eisenhower, quienes se preocuparon por abrir cargos para ellos dentro de la Casa Blanca, luego de la creación de la Oficina Ejecutiva del presidente.

Esto se vio reflejado en la crónica de Theodore C. Sorensen —consejero especial de la Casa Blanca—, al decir que el presidente electo trataba de formar un ministerio de talentos y que prueba de ello era la designación de más

²⁵ Véase Paul Dickson, *op. cit.*, p. 23.

²⁶ James Allen Smith, *op. cit.*, p. 142.

universitarios a cargos importantes que sus antecesores. “Pero estos ‘intelectuales de la acción’ no estaban ubicados en el gabinete (excepto McNamara y Rusk) o siquiera entre el equipo principal de la Casa Blanca (excepto Schlesinger, McGeorge Bundy y Sorensen). Más bien, estaban diseminados en muchos cargos subordinados en todo el gobierno”.²⁷

Básicamente, la designación de universitarios se enfocó al segundo y tercer nivel de la burocracia debido a que con tales designaciones ganaba mayor influencia en el trazado de políticas. Esto fue así por la importancia que adquirieron los asesores de afuera, surgiendo la diferenciación entre intelectuales y técnicos intelectuales; es decir, que no se podía trazar políticas y asesorar al mismo tiempo, pues sólo se debía hacer una de estas acciones para ser eficiente y objetivo y no sólo el encargado de resolver problemas.

Al respecto, “el avance de los expertos hacia el círculo estrecho del poder político en los años sesenta se vio acompañado por una lenta disminución en la interacción de idea en la vida política”.²⁸ Sin embargo, el fortalecimiento de la empresa de investigación nacional se amplió y recibió un número considerable de recursos para la investigación.

De hecho, para la década de los años setenta, contando todas las compañías privadas, centros de investigación asociados con colegios y universidades, laboratorios gubernamentales y comisiones de investigación adjuntas de las mayores compañías, una moderada estimación es que había un mínimo de 17 mil entidades de investigación en Estados Unidos.²⁹

Pronto el fortalecimiento y aparición de centros dedicados a la investigación propició el surgimiento de un mercado de ideas, ya que las universidades, centros de estudio y fundaciones se encargaban de legitimar y germinar ideas que, más adelante, plasmaban en publicaciones diversas, medios por los cuales se obtenían recursos, se enviaba la información a la sociedad en general y se formaban las nuevas generaciones de expertos en las universidades.

Además de lo anterior, se parte de la idea de que

un libro, se lea o no, sigue siendo un artefacto necesario en los círculos contemporáneos de trazado de políticas. Es emblemático de la estatura y la seriedad de un experto en política. Un libro dota a su autor de credibilidad para hablar de un tema particular y quizá le dé la notoriedad que un día lo lleve a una designación

²⁷ *Ibidem*, p. 154. Para mayor información véase Theodore C. Sorensen, *Decision-Making in the White House. The Olive Branch or the Arrows*, Columbia University Press, Estados Unidos, 1963, 94 pp.

²⁸ *Ibidem*, p. 155.

²⁹ Véase Paul Dickson, *op. cit.*, p. 20.

política. Un libro también les dará a la fundación y a los patrocinadores empresarios un signo tangible de que su dinero no se ha malgastado.³⁰

Durante esta misma década, además de la aparición de un mercado de ideas, los *think tanks* se extendieron al oeste de Europa a países como Gran Bretaña, Francia y Austria, así como al continente americano, en específico a Canadá. Hacia la década de los años ochenta estos grupos se expandieron hacia el sur, sureste y norte de Asia y Latinoamérica. Fue de llamar la atención que en esta época se establecieran en países como India, Malasia, Chile y Argentina. Desde luego, el *boom* más importante se dio en los años noventa, cuando se extendieron al este y centro de Europa. En el resto del mundo su expansión ha sido lenta debido a los problemas culturales o políticos de algunas regiones. Dicho fenómeno nos señala la importancia transnacional que ha tomado esta clase de instituciones y el dinamismo que tiene a nivel global y regional y en distintos temas de la agenda internacional.

De hecho, hoy en día los *think tanks* han constituido una red³¹ de instituciones en 117 países, lo que permite que tengan cierta influencia sobre las sociedades en torno a diferentes áreas de discusión por medio de la organización de seminarios, conferencias, periódicos, medios de comunicación, etc. y no sólo a través de la publicación de libros, como se hacía antaño.

Además, se han convertido en parte del fenómeno globalizador, es decir, han tomado tres líneas que marcan el cambio en sus actividades y agendas: primero, sus publicaciones han atestado e interpretado el fenómeno de la globalización; segundo, el cambio de enfoque en las actividades de los *think tanks* es sintomático de la globalización, es decir, estas instituciones son transnacionales y globalizadas. Son transnacionales en respuesta al compromiso de ser autónomas respecto al Estado y globalizadas porque han conformado bloques regionales que permiten interactuar a actores no estatales al margen

³⁰ James Allen Smith, *op. cit.*, p. 226.

³¹ Hablar de una red nos remite a la existencia de intercambio de ideas e información, así como de lazos que se crean entre las personas, en este caso entre los diferentes miembros de los *think tanks*. Por otro lado, hablar de una red en el mundo confirma la magnitud de este fenómeno y nos permite especular en torno a que en algún momento la influencia de estos grupos será a nivel mundial e incluso serán ellos los que tomen las decisiones. En ocasiones se ha planteado que esto ya está pasando; sin embargo, por el carácter no estatal de estas instituciones, el manejo se da de manera velada, presentando a las instituciones como de corte académico. Además, la formación de redes también nos permite identificar que la visión sobre tales grupos ha cambiado, pues antes eran considerados como una extensión de las universidades o como un espacio académico extra.

de las organizaciones internacionales y de los Estados nacionales; y tercero, en cierta medida, los *think tanks* son constructores³² de la globalización.³³

Además de lo señalado, estos grupos se han convertido en generadores de ideas que han ido desplazando a los asesores personales que tradicionalmente se encontraban en los círculos de poder en torno al tomador de decisiones. En definitiva, los *think tanks* son un fenómeno que se extiende cada vez más debido a las interacciones que se presentan en este mundo globalizado, amén de los lazos que han tendido a través de la formación de redes.

Hoy podemos identificar la presencia de *think tanks* en países como el nuestro debido a la aparición de grupos o asociaciones como el COMEXI (Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, A.C.) y el INAINE (Instituto Autónomo de Investigaciones Ecológicas, A.C.); el ILPES (*Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning*) en Chile; la FULIDED (Fundación Libertad Democracia y Desarrollo) en Bolivia, entre muchos otros que, aunque con desarrollo incipiente, nos permiten vislumbrar que estos actores están permeando en todos los países y se están convirtiendo en parte del motor de sus políticas interna y externa. Esto no sólo confirma que los *think tanks* se están introduciendo en otras latitudes, sino que el mundo se está globalizando cada vez más a nivel político, pues los actores prototípicos de lo estadounidense hoy interactúan en todas las sociedades con características muy peculiares.

Conclusiones

Un breve vistazo a la conceptualización y desarrollo histórico de los *think tanks* nos permite identificar qué papel han jugado estos actores y cuáles son las posibilidades que tienen de influir en sociedades como la nuestra, pues al indagar sobre el desarrollo en países como México nos podemos dar cuenta de que efectivamente han construido una red con los *think tanks* de Estados Unidos, ya que ofrecen becas y participación en foros promovidos por estos últimos.

³² Son constructores sólo si pensamos que la globalización es un fenómeno reciente, pero si partimos de la visión de Marcos Kaplan estaremos hablando de que son otros los actores y factores los que determinan la puesta en marcha de la globalización, es decir, los grandes imperios y el desarrollo mismo del capitalismo.

³³ Véase Diane Stone, "The 'Policy Research' Knowledge Elite and Global Policy Process" en Daphné Josselin y William Wallace (eds.), *Non-state Actors in World Politics*, Palgrave, Gran Bretaña, 2001, p. 116.

Desde luego, los *think tanks* en América Latina no pierden la esencia académica con la que surgieron estas organizaciones; sin embargo, sí buscan la adecuación a su realidad. Asimismo, con esta revisión es posible darnos cuenta del cambio de visión que existe respecto a ellos y de la importancia que han cobrado en las últimas décadas. Lo anterior nos lleva a reflexionar sobre la modificación de las funciones del Estado aunque, como se pudo percibir, la idea del asesoramiento se presenta como consecuencia de la aparición del mismo Estado. Nos referimos a la modificación —que no desaparición— de las funciones del Estado en el sentido de que los actores no estatales cada vez tienen mayor participación en la escena internacional y nacional y, sobre todo, en los procesos de toma de decisiones. Ligado a esto último, vale la pena señalar que si retomamos la idea de Stephen Krasner sobre los regímenes internacionales, los *think tanks* se han erigido como uno de los actores más importantes en su conformación debido a la expansión que han tenido en el mundo y a la diversidad de los temas que abordan, así como a la influencia que ejercen con sus investigaciones y publicaciones.