



DIME A QUIÉN ESCUCHAS...

THINK TANKS Y PARTIDOS POLÍTICOS
EN AMÉRICA LATINA

DIME A QUIÉN ESCUCHAS...

THINK TANKS Y PARTIDOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA

Coeditores

Enrique Mendizabal

Kristen Sample

Adolfo Garcé (Estudio marco)

Carlos Toranzo Roca (Bolivia)

Matías Cociña y Sergio Toro (Chile)

Juan Fernando Londoño (Colombia)

Orazio Bellettini y Melania Carrión (Ecuador)

Martín Tanaka, Sofía Vera y Rodrigo Barrenechea (Perú)

Dime a quién escuchas... Think tanks y partidos políticos en América Latina

© Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) 2009

© Overseas Development Institute (ODI) 2009

Las publicaciones de IDEA Internacional y de ODI no son reflejo de un interés específico nacional o político. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de ambas instituciones, de sus juntas directivas o de los miembros de sus consejos.

Toda solicitud de permisos para usar o traducir toda o alguna parte de esta publicación debe hacerse a:

IDEA Internacional
Strömsborg SE-103 34
Stockholm
Suecia
Tel: +46 8 698 37 00
Fax: +46 8 20 24 22
info@idea.int
http://www.idea.int

IDEA Internacional
Oficina Región Andina
Calle Coronel Andrés Reyes 191
San Isidro, Lima 27
Perú
Tel: (511) 440 4092 / 440 4093
Fax: (511) 421 2055
infoperu@idea.int

Overseas Development Institute
111 Westminster Bridge Road
London SE1 7JD
UK
Tel: +44 (0)20 7922 0300
Fax: +44 (0)20 7922 0399
http://www.odi.org.uk

Diseño gráfico: Ruperto Pérez Albela Stuart
Motivo de la carátula: *Efectos en el tiempo*, Domingo Yépez
Impresión: Tarea Asociación Gráfica Educativa
Primera edición: agosto de 2009
Tiraje: 2.000 ejemplares

Hecho el Depósito Legal N° 2009-08941 en la Biblioteca Nacional del Perú
ISBN 978-91-85724-73-4

Impreso en el Perú

Prefacio

Numerosos estudios han analizado la “crisis de los partidos políticos”. Aunque no se limita a América Latina, el descontento con las organizaciones políticas parece ser particularmente grave en dicha región. La lista de críticas (lo que Tom Carothers llama “el lamento estándar”) es amplia pero quizás el punto más crucial toca las dificultades que enfrentan los partidos para usar su poder —en el gobierno o como oposición— para formular políticas que logran avances en el bienestar y la prosperidad.

Aunque las causas de este tipo de déficit democrático son complejas y seguramente van más allá del alcance de los partidos, es útil profundizar la investigación sobre el rol de los partidos políticos en la formulación de políticas. Esta publicación busca entender cómo los partidos saben lo que saben. Específicamente, el libro estudia la relación entre partidos políticos y *think tanks* (lamentamos depender de un anglicismo pero aún no existe un término equivalente y ampliamente reconocido en español) en cinco países de Latinoamérica, en un intento de determinar la evolución histórica, los roles de partidos y *think tanks* y el impacto que puede tener el segundo sobre el primero.

El Overseas Development Institute (ODI) inició este proyecto de investigación en el marco de sus esfuerzos por estudiar y promover un mejor uso de la investigación en los procesos de políticas de desarrollo internacional. Durante los últimos cinco años, ODI ha consolidado su programa de trabajo enfocándose en las interrelaciones entre el conocimiento y la práctica; la política, recién, ha empezado a cobrar mayor importancia es nuestros estudios. Los *think tanks* juegan un rol clave vinculando estas tres áreas, dado que suelen destinar sus esfuerzos a la investigación aplicada, asesoría a actores políticos y la diseminación y el debate de sus ideas y propuestas en la arena pública.

Desde su creación en 1995, IDEA Internacional ha priorizado el área de partidos políticos. En años recientes, se ha llevado a cabo un análisis acerca de la capacidad de los partidos políticos de desarrollar programas de gobierno en el contexto de los diversos sistemas políticos en los que operan. Un estudio reciente, *La política y la pobreza en los países andinos*, en particular, pareció confirmar que la relación entre los centros de investigación, productores y usuarios de evidencia y partidos políticos varía entre los países de la región pero es, en términos generales, limitada.

Esperamos que este estudio sirva para comprender las características particulares y la relación histórica entre *think tanks* y partidos políticos en América Latina. Al mismo

tiempo, que identifique oportunidades de acción que contribuyan a fortalecer la relación entre el conocimiento y la política, y de esta manera a las democracias y el desarrollo sostenible en los países analizados. Finalmente, es nuestro propósito que las lecciones y recomendaciones que se presentan informen sobre el avance de la agenda de investigación en otras partes del mundo, en donde la atención hacia los *think tanks* se encuentra en claro aumento.

Alison Evans
Directora Ejecutiva
ODI

Vidar Helgesen
Secretario General
IDEA Internacional

Contenidos

Prefacio	5
Introducción Enrique Mendizabal	9
Estudio marco Adolfo Garcé	23
Partidos políticos y <i>think tanks</i> en Bolivia Carlos Toranzo	59
Los <i>think tanks</i> y su rol en la arena política chilena Matías Cociña y Sergio Toro	98
Partidos políticos y <i>think tanks</i> en Colombia Juan Fernando Londoño	127
Partidos políticos y <i>think tanks</i> en el Ecuador Orazio Bellettini y Melania Carrión	157
<i>Think tanks</i> y partidos políticos en el Perú: precariedad institucional y redes informales Martín Tanaka, Sofía Vera y Rodrigo Barrenechea	209
Epílogo Enrique Mendizabal y Kristen Sample	240
Sobre los autores	245

Introducción

Enrique Mendizabal

Hace unos años, en un taller de una conferencia del Global Development Network celebrada en Dakar, un participante argentino pidió la palabra durante una discusión sobre el uso de la evidencia en el desarrollo de políticas públicas. En inglés, al referirse a un funcionario público, utilizó el término *politician*. Un indio que estaba sentado junto a él lo corrigió, explicando que a quien se había referido era, en realidad, a un *policy maker* y no a un *politician*. El argentino lo miró confundido y repitió que, en efecto, era un *politician*. “*Polymaker*”, lo corrigió de nuevo el indio. “Ah, bueno, es lo mismo”, dijo el argentino y continuó con su argumento.

Este intercambio no solo ilustra el hecho de que —en parte por el idioma— se nos hace difícil diferenciar entre el político y el funcionario público de carrera (que desarrolla e implementa las políticas o las *policies*), sino también muestra que, en Latinoamérica en particular, lo técnico y lo político coexisten. La noción de mundos separados —la academia y la política— es difícil de defender.

De hecho, el rol de los *think tanks* no ha sido estudiado con el mismo esfuerzo con el que lo han sido los roles de otras organizaciones de la sociedad civil. Las redes tecnocráticas, los grupos privados y ocultos de poder, los medios, y otros actores informales que afectan el proceso de las políticas permanecen aún relativamente ausentes del análisis.

El presente estudio llega cuando la atención sobre los *think tanks* parece estar en ascenso. Existen nuevas iniciativas de apoyo a *think tanks* en países en desarrollo y la reciente edición del *Think tank index* del Foreign Policy Research Institute ha despertado un gran interés en los medios de prensa globales. Es importante señalar que muchas de las lecciones que surgen de estudios como este, y que parecen novedosas desde la óptica de las sociedades industrializadas, son características propias de la tradición latinoamericana.

A diferencia de otros contextos más estudiados, como por ejemplo el de los Estados Unidos de Norteamérica, donde los *think tanks* se fundan de manera independiente al espacio político, en Latinoamérica los *think tanks* se originan en un espacio de contestación política enfocado, primero, en la lucha por la independencia y, segundo, en la construcción de la república. Los precursores de los *think tanks* modernos, la Sociedad

Académica de Amantes del Perú (1790) y los periódicos liberales y conservadores colombianos de la segunda mitad del siglo XIX, son ámbitos de debate intelectual y académico fundamentalmente políticos.

Definiciones

Nos hemos enfocado en un tipo de organización de la sociedad civil: los llamados *think tanks* o centros de pensamiento (o ‘tanques de pensamiento’ si tomamos la traducción literal, dejándonos con la duda de si nos referimos a un tanque como recipiente o pecera, o como vehículo blindado de guerra). Definirlos ha sido particularmente difícil, ya que en cada estudio de caso encontramos un número diverso de organizaciones que cumplen las funciones de *think tanks*. Por lo tanto, es imposible sugerir que existe un tipo de organización ideal. Esta opinión es compartida por Andrew Rich en su texto *Think tanks, public policy, and the politics of expertise* (2006). De hecho, la variedad en la oferta de *think tanks* es la primera lección de la investigación y evoca las lecciones aprendidas en el estudio de redes de Mendizabal (2006).

Adolfo Garcé, en su estudio marco, sugiere que los *think tanks* desempeñan una serie de funciones, incluyendo la generación y difusión de información y análisis sobre problemas de gobierno y políticas públicas, y que pueden constituirse en organizaciones de distintos tipos. También argumenta que las características de los *think tanks* pueden explicarse por el momento de su surgimiento en el contexto regional y local. El estudio de Rich (2006), centrado en *think tanks* de los Estados Unidos de Norteamérica, concuerda con que el momento en el que los *think tanks* fueron fundados afecta sus características, y añade que los cambios en el contexto en el que estos operan tienen efectos transformativos sobre ellos.

Citando el trabajo de Diane Stone y Andrew Denham (2004), Garcé sugiere tres momentos: un primer momento desde la Segunda Guerra Mundial y la década de los sesenta, inspirado por la influencia del positivismo y la visión de un gobierno científico y moderno; un segundo momento de desarrollo como respuesta a las dictaduras de los sesenta y setenta; y un tercer momento durante los noventa como consecuencia de procesos de liberalización política y económica, que vio el surgimiento de una gran variedad de organizaciones inspiradas en nuevas formas asociativas y de gestión.

Estos momentos históricos forman la base de una tradición latinoamericana de *think tanks* que Adolfo Garcé advierte que no es fácil de definir, pero que sugiere una relación natural con la política:



Cada uno de los tres grandes momentos de formación de *think tanks* se manifestó de un modo distinto en los diferentes países. Como consecuencia de este proceso histórico conviven organizaciones de muy diverso tipo: centros universitarios clásicos básicamente orientados a la investigación con centros de estudios privados especializados en consultorías y asesoramiento; oficinas de planificación y evaluación de políticas alojadas en el aparato estatal con ONG orientadas a la *advocacy*; centros privados financiados por el sector privado con *think tanks* al estilo anglosajón focalizados en el debate público.

Los estudios de caso coinciden con Garcé y contribuyen a describir a los *think tanks* como organizaciones que hacen uso de evidencia basada en la investigación para buscar incidir, directa o indirectamente, en las políticas públicas y privadas. Esto lo hacen mediante la producción de investigaciones aplicadas, las asesorías o consultorías, la interacción con los medios, el desarrollo o la participación en redes de políticas, la participación formal y directa en procesos de políticas, las relaciones informales con tomadores de decisiones y poderes de facto, ofreciendo espacios de reflexión, etcétera. Esta clase de actividades o modos de trabajo reflejan la tipología de generadores de conocimiento desarrollada por Livny, Mehendale y Vanags (2006)¹: de análisis o solución de problemas, de crítica o abogacía, y de investigación rigurosa y fundamental.

Si bien este estudio se enfoca en los *think tanks*, lo hace en relación con los partidos políticos, como una aproximación al proceso de generación de las políticas. Garcé usa la definición de Klingemann, Hofferbert y Budge (1994) y establece que los partidos políticos son los principales actores del sistema que vincula a los ciudadanos con el proceso de gobierno. Los partidos agregan las demandas de la ciudadanía, presentan programas o estrategias de gobierno que incorporan un proceso de priorización de tales demandas y proveen de cuadros técnicos al Estado (en el gobierno y la oposición). Bellettini y Carrión ofrecen, citando a Sartori (1980), una definición práctica que establece un punto de diferencia con otros actores políticos: “Un partido es cualquier grupo político que se presenta a elecciones y que puede colocar mediante elecciones a sus candidatos en cargos públicos” (p. 90).

El trabajo marco de Garcé resalta la diversidad existente en las relaciones entre *think tanks* y partidos políticos, y llama la atención sobre la diferencia entre *think tanks* externos e internos. Estos últimos suelen permanecer ocultos a los ojos de la cooperación internacional, sin embargo son, de acuerdo con los estudios de caso, importantes motores de cambio. El caso de Colombia es claro: los *think tanks* internos han contribuido en la definición, consolidación y promoción de ideas y políticas. Pero, al mismo tiempo, han ofrecido la base intelectual o ideológica a las facciones políticas que, en su desarrollo, han definido la evolución de los partidos ya sea consolidándolos o quebrándolos.

Los *think tanks* internos pueden considerarse, además, indicadores del valor que los partidos políticos le confieren a la evidencia en el campo de la política. Sistemas más estables como el chileno, el colombiano o el uruguayo ofrecen ejemplos de estas instituciones. En cambio, en los sistemas políticos menos estables como el boliviano, el ecuatoriano o el peruano los *think tanks* internos son difíciles de definir y las relaciones se basan más en los roles de individuos claves o redes de políticas.

Por otro lado, los *think tanks* externos son más comunes en la región, en parte porque los recursos disponibles para la investigación son, en su mayoría, extranjeros. En estos casos, y con la posible excepción de la cooperación alemana a través de fundaciones como la Konrad Adenauer Stiftung, la Hanns Seidel Stiftung y la Friedrich Ebert Stiftung, la independencia de los centros de investigación es una condición para acceder a los fondos y también para ejercer influencia sobre el espacio público.

En consecuencia, Adolfo Garcé sugiere una tipología de las relaciones entre los partidos políticos y los *think tanks* en cada país sobre la base de dos variables: el grado de institucionalización de los partidos políticos y el grado de conexión de estos con los *think tanks* externos. Los estudios, por su parte, ofrecen una mirada más detallada del tipo y la intensidad de conexión entre partidos y centros.

La realidad en cada país es distinta y los estudios así lo confirman, pero juntos nos brindan un panorama más completo de la región. Más importante aún, nos ofrecen comparaciones positivas entre contextos muy distintos, así como posibles estrategias de intervención para la promoción de una mejor interrelación entre el conocimiento y la política.

Coincidencias de roles entre partidos políticos y *think tanks*

Existe cierta coincidencia entre los autores de estudios de caso sobre los roles de los partidos políticos: (i) ofrecen un espacio de debate y deliberación para la agregación de visiones, misiones y objetivos de diversos actores políticos; (ii) articulan estas demandas políticas en programas de políticas que constituyen planes o alternativas de gobierno; y (iii) desarrollan una cantera de futuros políticos, tomadores de decisiones y funcionarios públicos.

Estos roles coinciden con aquellos asignados a los *think tanks* reseñados en los estudios de este documento, y ayudan a describir las relaciones entre ambos tipos de organizaciones. Primero, es posible considerar a los *think tanks*, en particular a los centros internos, como legitimadores de las políticas, propuestas o demandas de los partidos políticos. Tal legitimización puede ser posterior a la definición de la política, como en los casos

descritos en el Ecuador, Bolivia y el Perú; pero puede ser igualmente vista como el establecimiento de la base ideológica o científica sobre la cual se desarrollan las políticas, como en los casos descritos en Colombia, el Perú y Chile.

Segundo, los *think tanks* actúan como espacios de debate y deliberación o, como sugieren Orazio Bellettini y Melania Carrión en el estudio del Ecuador, cajas de resonancia para políticos y tomadores de decisiones. Ofrecen a los líderes políticos la oportunidad de considerar alternativas y desarrollar sus propuestas fuera del ámbito público, en el cual las presiones naturales de un espacio inestable y altamente disputado harían imposible una reflexión basada en evidencia. Este espacio seguro, sin embargo, no es solo útil para la promoción de políticas sino para la protección de las ideas y sus proponentes. Este es el caso de los *think tanks* chilenos durante la dictadura militar y de algunos centros de pensamiento peruanos centrados en la promoción de los derechos humanos durante el gobierno de Alberto Fujimori.

Tercero, los *think tanks* en Bolivia, el Ecuador y Chile han cumplido el rol de conductos financieros para partidos políticos asociados a estos centros. Este rol, sin embargo, es algo limitado y se observa principalmente en las estrategias de apoyo de las fundaciones partidarias alemanas. No obstante, a medida que el enfoque en políticas públicas se incrementa y se haga un mayor uso de la investigación en los partidos políticos, es posible sugerir que los *think tanks* actuarán como eslabones clave en la relación donante-partido, convirtiendo los fondos de la cooperación internacional en insumos para los partidos.

Cuarto, los *think tanks* buscan, casi por definición, la adopción e implementación de propuestas de políticas, y lo hacen mediante el desarrollo de redes de políticas o de redes tecnocráticas, como en el caso peruano. Estas redes, como los espacios de debate o cajas de resonancia, vinculan a los actores políticos con los investigadores y expertos de la misma manera como los partidos políticos congregan a sus miembros para el desarrollo de propuestas programáticas.

Finalmente, como resulta claro en el caso de Chile, los *think tanks* latinoamericanos sirven como proveedores de cuadros políticos para los partidos y los gobiernos y, por qué no, para la cooperación internacional y el sector privado.

Estos roles ofrecen oportunidades de colaboración y competencia con los partidos políticos y explican, en parte, la riqueza de la historia de la relación entre ambos actores. Tal coincidencia de roles ayuda a explicar también por qué en muchos casos la cooperación internacional ha preferido el trabajo con la sociedad civil por sobre los partidos políticos.

Pero existe una diferencia clave que a veces parece olvidarse. Los *think tanks* no se presentan, por lo menos no de manera explícita, a elecciones; ni buscan colocar a sus representantes en cargos públicos mediante comicios electorales. Esta diferencia es importante porque resalta el origen de la legitimidad de ambos tipos de organizaciones. Mientras que los *think tanks* dependen de la credibilidad del conocimiento que generan o usan, la legitimidad de los partidos políticos depende de la opinión pública (expresada a través del voto o la intención de voto).

La rica historia de la relación entre *think tanks* y partidos políticos en la región muestra diversas oportunidades de colaboración entre ambos. En los casos de colaboración, se pueden ver fortalecidos tanto los partidos como el sistema político. Y este fortalecimiento promovería un mejor uso de la evidencia en las políticas públicas, sin necesariamente debilitar al sistema político ni a sus actores.

Los estudios de caso

En el caso de Bolivia, Carlos Toranzo sostiene que el sistema tradicional de partidos parece haber colapsado, y con él el rol de los *think tanks* en el proceso formal de las políticas. Según Toranzo, el Movimiento al Socialismo (MAS) del presidente Evo Morales no busca constituirse como un partido sino, más bien, reemplazar la democracia representativa por una de participación directa. En este contexto, el rol de los *think tanks* ha sido desempeñado por diversas ONG y organizaciones de base que trabajan de la mano con los movimientos sociales que conforman la alianza MAS. Ambos, los partidos y los *think tanks* tradicionales, permanecen algo aislados.

En el Ecuador, la relación entre *think tanks* y partidos políticos es algo más discernible pero igualmente débil. Bellettini y Carrión sugieren que los partidos políticos y los *think tanks* han sido afectados por la debilidad de la enseñanza de las ciencias políticas, que ha imposibilitado el desarrollo de estructuras partidarias modernas así como una oferta de análisis y propuestas de políticas basadas en evidencia. En consecuencia, las relaciones entre partidos y *think tanks* han sido diversas, desde las más programáticas e institucionales (aunque fuertemente dependientes de personajes clave) y de alta fluidez como las del ILDIS y el partido Izquierda Democrática y la Democracia Cristiana, a las más espontáneas y de baja fluidez como la de FLACSO y el movimiento Alianza País.

Particularmente interesante, en los casos de Bolivia y el Ecuador, es el rol jugado por las fundaciones alemanas que, a diferencia de otros donantes, han optado por apoyar no solo a la oferta de investigación sino también a la demanda. Han fomentado el fortalecimiento de los partidos y también las relaciones entre partidos y centros afines. Este apoyo escapa al enfoque tradicional de fortalecimiento organizacional y apunta a la

mejora del sistema político, dentro del cual los *think tanks* y los partidos son dos entre muchos otros actores.

El caso del Perú parece un intermedio entre los estudios incluidos en el presente volumen. Según Martín Tanaka, Sofía Vera Rojas y Rodrigo Barrenechea, se han formado redes tecnocráticas integradas por políticos, investigadores expertos y representantes de los poderes de facto que lideran el proceso de definición de la agenda, así como la formulación y evaluación de opciones de políticas. Estas redes no sustituyen del todo a los partidos políticos o a los *think tanks* sino que ofrecen un vínculo informal entre ambos, pero principalmente entre expertos en el gobierno y en los centros de pensamiento. Pero ya que el vínculo es entre políticos y expertos y no necesariamente las organizaciones a las que pertenecen, estas redes pueden contribuir a su debilitamiento. Es importante poner de relieve también que la formación de estas redes responde a un proceso político en el que los partidos no han tenido la oportunidad de fortalecerse —sea por la brevedad del período democrático de la década de 1980 como por la política antipartidaria del gobierno de Fujimori durante la década de 1990—, y las relaciones entre partidos (o políticos) y *think tanks* —y sus expertos— no han podido institucionalizarse.

Como ha ocurrido en los otros países, buena parte de la historia de la relación entre *think tanks* y partidos en el Perú se ha visto afectada desde adentro por las políticas de los gobiernos de turno hacia el sistema político y sus actores (incluyendo a los centros de pensamiento). De hecho, durante la década de los noventa el gobierno de Alberto Fujimori logró debilitar a los partidos políticos al grado que estos fueron reemplazados por movimientos políticos y sociales. Este cambio en el liderazgo político habría tenido consecuencias directas sobre los *think tanks* —no acostumbrados a trabajar con estos nuevos actores—, además de incrementar la desconfianza existente entre ambos tipos de organizaciones. Es por esta desconfianza entre los partidos y los *think tanks* que las redes tecnocráticas informales emergen como una opción más viable.

Con un sistema partidario más estable, Colombia ofrece mejores ejemplos de alianzas entre partidos y *think tanks*, muchas de estas íntimamente relacionadas con el surgimiento de los propios partidos. Juan Fernando Londoño señala que los partidos Liberal y Conservador, y las distintas facciones que han surgido en sus largas historias, encuentran sus orígenes ligados a espacios de debate intelectual e ideológico, sea un medio de prensa dirigido por el líder (o futuro líder) del partido o facción, un centro u organismo de investigación o un proceso de debate intelectual como parte de un programa de investigación o un proceso interno de reforma o reflexión partidaria. Esto nos introduce a ejemplos más concretos de relaciones formales e institucionales entre partidos y *think*

tanks (no obstante la influencia de personajes “de peso”), pero también a relaciones afectadas por procesos de largo plazo, como los períodos de concertación política entre los principales partidos colombianos, como sucedió durante el Frente Nacional (o en sentido contrario, aquellos de hostilidad como en el Perú de las décadas de 1980 y 1990).

A diferencia de lo que podría esperarse, la falta de competencia entre los principales partidos durante el período del Frente Nacional redujo los espacios de debate y, por lo tanto, la demanda por evidencia y la necesidad de fortalecer alianzas o relaciones con *think tanks*. La ausencia de competencia política produjo, además, una suerte de crisis de identidad al interior de los partidos que contribuyó a una intensificación del debate personal interno en desmedro del debate programático, reduciendo así la demanda por *think tanks* y sus servicios.

Algo similar se observa en el caso de Chile durante los años de la Concertación, después del retorno a la democracia en la década de los noventa. En el estudio de caso de Matías Cociña y Sergio Toro apreciamos, además, cómo interactúan organizaciones más desarrolladas e institucionalizadas. Allí los *think tanks* reflejan con mayor claridad el contexto en el que fueron creados. Por ejemplo, aquellos formados durante la dictadura de Augusto Pinochet buscaron establecer espacios seguros para los académicos e intelectuales de izquierda perseguidos por el régimen, y lograron desarrollar plataformas de oposición política y programática. Con la caída de la dictadura, estos *think tanks* se constituyeron en la fuente de cuadros e ideas para el nuevo gobierno de concertación democrática, por lo que se vieron significativamente debilitados. Con la democracia surgieron nuevos centros de investigación y fundaciones desde el campo del antiguo régimen, decididos a proteger las reformas realizadas durante las décadas pasadas.

Al igual que en el caso colombiano, la Concertación trajo consigo el estancamiento ideológico de los partidos y centros de pensamiento alineados, lo que llevó, con el nuevo milenio, a la formación de nuevas organizaciones que cumplieran el rol de *think tanks*, pero utilizando estructuras y modelos de gestión modernos. Estas nuevas redes y alianzas buscan romper con los parámetros formales del espacio partidario o temático y reactivar así el debate ideológico y programático.

En general, hallamos historias verdaderamente intrigantes y complejas sobre el desarrollo de algunos de los centros de pensamiento más influyentes de la región; los estudios de caso apenas pueden hacerles justicia. Todas ellas muestran procesos internos afectados por los mismos contextos políticos que buscan afectar. Estos estudios describen organizaciones distintas que cumplen los roles de los *think tanks* y son justamente estos roles los que constituyen un tema central del presente trabajo.

Lo que sí encontramos en estos estudios de caso es que tanto el nivel de desarrollo del sistema político como el de las relaciones entre partidos y *think tanks*, considerados por Garcé como los ejes principales de su análisis, están cercanamente vinculados al grado de competencia o colaboración existente entre ambos tipos de organizaciones. Bellettini y Carrión, entonces, sugieren un modelo que se enfoca en la vinculación ideológica-orgánica y la fluidez o intensidad de los intercambios. Este modelo permite incorporar la complejidad de las relaciones entre partidos y *think tanks*: la emergencia de ideologías comunes, la exploración de modelos de cooperación, la consolidación de alianzas, la experimentación en la arena política y, en algunos casos, las rupturas de las relaciones.

¿Qué nos dicen estos estudios a quienes estamos interesados en reforzar las relaciones entre conocimiento y práctica?

Principalmente, el presente trabajo confirma que los *think tanks* —o centros de pensamiento o de investigación— son actores políticos. No es posible pensar en ellos como separados de la política o pertenecientes a una comunidad aislada que debe ‘comunicarse’ con la comunidad de la política y las políticas. Aparecieron como parte del proceso político y han sido marcados por una constante interacción con otros actores políticos: en Colombia han sido instrumentos de la lucha por el poder político, mientras en Bolivia la caída de los partidos provocó el debilitamiento de los *think tanks*.

Además, estos actores constituyen un grupo heterogéneo y no pueden ser descritos de acuerdo a un patrón preestablecido o alguna definición académica o formal. Podríamos decir incluso que los *think tanks* son nada más que espacios (algunos más institucionalizados que otros) en los cuales convergen fuerzas o actores académicos, técnicos, prácticos, políticos y activistas. Estos espacios mismos cumplen diversas funciones dependiendo del actor al que se refiera nuestro análisis, como la formulación de propuestas, la legitimación de políticas, la facilitación de procesos de debate o deliberación (cajas de resonancia), la provisión de cuadros técnicos para los partidos o las instituciones públicas y hasta la protección, tanto literal como figurativa, de ideas e intelectuales. El desarrollo de estas funciones o roles, por su parte, también está supeditado al contexto en el que operan y debe responder a las necesidades del espacio político.

Los estudios de caso demuestran, además, que existe un continuo en la relación entre partidos y *think tanks* que, tal como sugiere Adolfo Garcé en su estudio marco, depende de una serie de factores vinculados al contexto externo de la relación y las características internas de ambos grupos. Estas relaciones dependen del origen de los *think tanks* y sus vínculos con personajes de la política, así como con movimientos, ideologías, partidos y hasta posiciones políticas. El análisis de Bellettini y Carrión nos permite —y obliga a— mirar con mayor detenimiento la naturaleza de esta relación.

La discusión sobre los *think tanks* y sus relaciones con los partidos en distintos contextos políticos nos hace también aceptar que, pese al poco respeto o credibilidad del que gozan los partidos políticos en la región, estos existen y son importantes y necesarios para la generación e implementación de políticas. Cuando los partidos son débiles y poco institucionalizados, el sistema político es igualmente débil y las oportunidades de desarrollo de *think tanks* se ven consecuentemente afectadas. Por ejemplo, los movimientos sociales en Bolivia han reemplazado a los partidos políticos en el cumplimiento de algunas de sus funciones, pero muestran las mismas características de los partidos débiles en sistemas políticos débiles; y en el Perú, la permeabilidad de los partidos y los centros de pensamiento ha promovido el desarrollo de espacios que justamente operan aprovechando y profundizando esa debilidad.

Entonces, promover el mejor uso de la evidencia en los procesos de las políticas requiere de un tratamiento de la investigación como un proceso político llevado a cabo —para bien o para mal— por actores y organizaciones que son parte del sistema político. Requiere, por lo tanto, alzar la mirada más allá del apoyo a organizaciones o individuos y considerar a las instituciones y sistemas en los que estos existen, que pueden servir de plataformas de colaboración, canales de comunicación y hasta espacios de aprendizaje. La labor de las fundaciones alemanas en los casos estudiados es particularmente interesante.

Mejorar las relaciones entre tomadores de decisiones e investigadores pasa también por la exploración y el fomento de modelos de organización innovadores que permitan, por un lado, superar las trabas de sistemas políticos débiles y, por otro lado, contribuir a su fortalecimiento. Los híbridos² que el reciente estudio del Foreign Policy Research Institute (McGann 2008) presenta como una novedad son, más bien, la norma en esta región.

En este mundo de híbridos (ya que los partidos políticos de la región podrían ser catalogados así) no es, entonces, sorprendente encontrar que buena parte de las organizaciones estudiadas carecen de independencia absoluta. Es más adecuado hablar de independencia relativa (de partidos políticos, donantes, gobiernos, medios y otros grupos de poder o interés). Los centros estudiados muestran un alto rango de diversidad en materia de esta independencia. Existe una creciente oferta de centros internos o asociados a los partidos políticos, así como de instituciones afines a los gobiernos de turno o creadas por los propios gobiernos.

Resulta interesante que, no obstante la diversidad de relaciones con los partidos políticos y los políticos mismos, así como la coincidencia de roles entre los *think tanks* y los

partidos políticos descrita más arriba, los esfuerzos por asegurar el rigor del trabajo de investigación hayan recibido menor atención que aquellos por mantener su relevancia. Esto puede deberse al aumento de la competencia tanto para los *think tanks* como para los partidos, pero, de acuerdo con los estudios, es muy probable que sea consecuencia de la falta de relaciones institucionales sostenibles o la naturaleza misma de los sistemas políticos, que no promueven mayor colaboración.

Es importante concluir esta introducción llamando la atención sobre la necesidad de explorar la relación entre los *think tanks* y los partidos con otros actores del espacio político. Los medios, el espacio legislativo, el sector público (sus organismos y líderes), el sector privado y corporativo, los organismos internacionales, la Iglesia, los movimientos armados y otros poderes ocultos que, como el narcotráfico, y en mayor o menor medida dependiendo del país, juegan roles sumamente importantes en la política nacional y local de más de un país latinoamericano.

Bibliografía

IDEA INTERNACIONAL Y ASOCIACIÓN CIVIL TRANSPARENCIA

2004 *Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*. Lima: IDEA Internacional.

CHOWDHURY, Naved, Chelsie FINLAY-NOTMAN e Ingie HOVLAND

2006 “CSO capacity for policy engagement: lessons learned from the CSPP consultations in Africa, Asia and Latin America”. ODI Working Paper 272, agosto.

CREWE, Emma y John YOUNG

2002 “Bridging research and policy: context, evidence and links”. ODI Working Paper 173, junio 2002.

GUERRA-GARCÍA, Gustavo Y Kristen SAMPLE, Editores

2007 *La política y la pobreza en los países andinos*. Lima: IDEA Internacional.

HOVLAND, Ingie

2003 “Communication of research for poverty reduction: a literature review”. ODI Working Paper 227, octubre.

KLINGEMANN, Hans-Dieter, Richard I. HOFFERBERT y Ian BUDGE

1994 *Parties, policies and democracy*. Boulder, Colorado: Westview Press.

LIVNY, Erick, Archana MEHENDALE y Alf VANAGS

2006 Bridging the research policy gaps in developing and transition countries: analytical lessons and proposals for action. A synthesis of findings from the Global Development Network’s bridging research and policy project.

MCGANN, James

2008 “The think tank index”. *Foreign Policy*, enero-febrero.

MENDIZABAL, Enrique

2006 “Understanding networks: the functions of research policy networks”. ODI Working Paper 271, junio.

PERKIN, Emily y Julius COURT

2005 “Networks and policy processes in international development: a literature review”. ODI Working Paper 252, agosto.



POLLARD, Amy y Julius COURT

2005 “How civil society organisations use evidence to influence policy processes: a literature review”. ODI Working Paper 249, julio.

RICH, Andrew

2006 *Think tanks, public policy, and the politics of expertise*. Nueva York: Cambridge University Press.

RONCAGLIOLO, Rafael, Carlos MELÉNDEZ y otros

2006 Estudio andino: borrador de informe final para su discusión en el Encuentro Internacional: Sistemas políticos y gobernabilidad en los países andinos, Santa Cruz.

STONE, Diane y Andrew DENHAM

2004 *Think tank traditions: policy research and the politics of ideas*. Manchester: Manchester University Press.

YOUNG, John y Julius COURT

2003 “Bridging research and policy: insights from 50 case studies”. ODI Working Paper 213, agosto.

Notas

- ¹ Véase el texto en: [http://www.biceps.org/files/\(BRPsynthesis_final_version_December8_with_all_changes%20_205\).pdf](http://www.biceps.org/files/(BRPsynthesis_final_version_December8_with_all_changes%20_205).pdf).
- ² James McGann (2008) los define como aquellos que no encajan en alguna categoría formal de *think tank* y que muestran estrategias o estructuras características de otras industrias.



Panorama de la relación entre *think tanks* y partidos políticos en América Latina

Estudio marco

Adolfo Garcé

Introducción

La revisión de la literatura especializada muestra que existe una acumulación importante de estudios tanto sobre *think tanks* como sobre partidos políticos. Sin embargo, no es difícil constatar que hay muy pocos trabajos sobre la relación entre ambos tipos de actores. En tanto objeto de estudio, pertenecen a tradiciones académicas distintas. Las investigaciones sobre *think tanks* competen a la corriente de estudios sobre políticas públicas. Las que se ocupan de los partidos, en cambio, se encuadran en el tronco más tradicional de la ciencia política centrada en el análisis de las instituciones políticas y del comportamiento electoral. Estas dos tradiciones han tenido y siguen teniendo escasos puntos de contacto. Generalmente, los estudiosos en políticas públicas no asignan mayor importancia a los partidos. Se detienen a analizar el papel de los grupos, de las redes, de los expertos y sus saberes, de las comisiones parlamentarias o de los burócratas, pero tienden a soslayar la actividad de los partidos políticos en relación con las políticas públicas. Por su parte, los estudiosos de los partidos examinan los sistemas electorales, el comportamiento de los partidos en el congreso, las características organizativas e ideológicas de los partidos y los sistemas de partidos, pero no se ocupan demasiado del mundo de las políticas públicas.

Cerrar la brecha entre ambas tradiciones es imprescindible al menos por tres razones. En primer lugar, porque en el marco de procesos de gobernanza de complejidad creciente —por la cantidad y diversidad de actores e instituciones que inciden en ellos—, los partidos políticos y los *think tanks* juegan un papel especialmente relevante en las políticas públicas. Permítaseme desarrollar brevemente esta afirmación empezando por la polémica cuestión del papel de los partidos. Es cierto que este asunto ha sido y sigue siendo objeto de controversia entre los estudiosos. Es necesario explicitar que, en esa polémica, este documento se afilia a la interpretación, contundentemente formulada por Klingemann, Hofferbert y Budge (1994), según la cual la política moderna es, en esencia, una política de partidos:¹

Modern politics is party politics. Political parties are the major actors in the system that connects the citizenry and the governmental process. Parties sort through citizens'

demands, most of which have been articulated by interest groups and the mass media. The parties turn the demands into political issues by working out policy alternatives in light of the general principles for which the respective parties stand. In this way political parties aggregate demands into loosely coherent policy packages —a process that gives voters a choice in elections. Political parties form governments and act as opposition in legislatures. They may occupy the upper echelons of the bureaucracy. Thus, they are crucial to political decisionmaking and implementation. From this perspective, political parties must choose policies. (1994: 5)

Por su parte, el papel de los *think tanks* en el proceso de elaboración de políticas ha venido capturando crecientemente la atención de los estudiosos. Durante los últimos años, los expertos en políticas públicas han destacado la participación de los expertos y de los centros de investigación en las redes y coaliciones que impulsan los cambios en las políticas públicas (Braun y Busch 1999; Stone y Denham 2004; Abelson 2006).

La segunda razón por la que es necesario vincular ambas tradiciones de estudios es que, como argumentaran en un esclarecedor ensayo Baier y Bakvis (2001), existen diversos patrones de interacción entre partidos y *think tanks*. En algunos países predomina la cooperación. En estos casos, los *think tanks* aportan a los partidos insumos y/o personal para la elaboración, implementación o evaluación de sus programas de gobierno y de las políticas públicas. En otros países predomina la competencia. Partidos y *think tanks* compiten en el “mercado de ideas”, fundamentalmente a través de los medios de comunicación. Ambos patrones de vinculación interinstitucional requieren ser estudiados mucho más en profundidad para conocer mejor sus causas, sus dinámicas concretas y sus consecuencias. En ese sentido, son muy numerosas y de la mayor relevancia, tanto desde el punto de vista teórico como desde el ángulo práctico, las preguntas que este tema dispara. ¿En qué casos, en qué medida y a través de qué mecanismos los *think tanks* colaboran en los procesos de elaboración de los programas y las agendas de gobierno? ¿Cuáles son los partidos que más se benefician de la cooperación con los *think tanks*? ¿Los de oposición o los que están en el gobierno, los de derecha o los de izquierda, los partidos poderosos desde el punto de vista organizativo o los más débiles? ¿Cómo inciden las estrategias de competencia política de los líderes políticos en la interacción entre los partidos y los *think tanks*.

Pasando de las preguntas relacionadas con las dinámicas de cooperación a los desafíos de la competencia entre partidos y *think tanks*, cabe preguntarse, por ejemplo, en qué medida la competencia entre partidos políticos y *think tanks* podría conspirar contra el fortalecimiento de los partidos políticos y, por último, del sistema político. Desde luego, este último aspecto adquiere especial importancia desde la perspectiva de los problemas crónicos de la democracia latinoamericana. Como veremos más en detalle

en la sección siguiente, demasiado frecuentemente los partidos de América Latina exhiben bajos grados de institucionalización y de legitimidad. La sociedad civil reacciona frente a la debilidad de los partidos conformando organizaciones especializadas en problemas de gobierno y en el análisis de las políticas públicas. El funcionamiento de estas organizaciones podría debilitar aún más a los partidos y profundizar los problemas de la democracia en la región. Entre el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y el desarrollo de los partidos debe haber un equilibrio. Como argumenta Doherty (2002: 30), la sociedad civil no puede reemplazar a los partidos.

En tercer lugar, el análisis de la relación entre *think tanks* y partidos crea una oportunidad importante para el desarrollo tanto teórico como empírico del campo de los estudios sobre el uso de evidencia en las políticas públicas, en la medida en que facilita el pasaje desde enfoques centrados en el intercambio entre individuos (investigador y formulador de políticas) a investigaciones dirigidas a analizar la interacción entre organizaciones. Una de las principales conclusiones del excelente libro de Nutley, Walter y Davies (2007) es, precisamente, que es necesario dar este paso:

The dominant model of research use [...] envisages individual policy makers and practitioners consciously seeking out and keeping up-to-date with research, and then applying the evidence they thereby glean in their day-to-day- work [...]. We thus need to move beyond individualised framings of the research use process, and to capture what using research might mean within wider organisations and systems, and for groups and communities as well (2007: 302).

En este punto también nos asaltan las preguntas. ¿En qué condiciones la cooperación entre partidos y *think tanks* se traduce en un incremento del empleo de investigación social en el proceso de elaboración de las políticas públicas y, por ende, en una mejora significativa de la calidad de tales políticas? ¿Cuáles son los diseños institucionales que maximizan la cooperación entre partidos y *think tanks*? ¿Cuál es la distancia óptima entre ambas organizaciones?

Algunos investigadores ya han comenzado a intentar dar este paso, y a tratar de cerrar la brecha entre los estudios sobre partidos políticos y la literatura sobre *think tanks*. Existen esfuerzos por estudiar la evolución de los *think tanks* en América Latina y su influencia en ciertas políticas públicas, especialmente en el área económica (Sherwood Truit 2000; Braun, Chudnovsky, Ducoté, Weyrauch 2006; Garcé y Uña 2006). Pero, en general, se dispone de poca información acerca de cómo son los *think tanks* en América Latina y de cómo es su relación con los partidos. Uno de los obstáculos que dificulta el progreso en esta área es la existencia de una gran diversidad de situaciones. Las diferencias no se registran solo cuando se comparan países. Dentro de un mismo país

suelen existir diversos tipos de partidos, de *think tanks* y de relaciones entre ambos. Para poder avanzar hacia la construcción de generalizaciones omnicomprensivas parece imprescindible adelantar primero mucho más en el estudio de las diferentes realidades nacionales.

Además de la introducción, este artículo consta de dos secciones, las conclusiones y un anexo. En la primera sección se describen los principales rasgos de las democracias y de los partidos políticos latinoamericanos. En la segunda se presenta información sobre los *think tanks* y los partidos políticos en América Latina. En particular, se distinguirá entre *think tanks* “internos” (creados por los partidos o dirigentes políticos) y *think tanks* “externos”. El trabajo se apoya en datos secundarios y en una consulta a expertos de los países latinoamericanos realizada por correo electrónico entre octubre y diciembre de 2007, información que se incluye en el anexo.

I. Partidos políticos y democracia en América Latina

1. La peripecia de la democracia

Las instituciones y las prácticas democráticas han tenido mucho más problemas para arraigar en América Latina que en América del Norte. Pero el panorama político nunca fue tan adverso para la democracia en nuestra región como durante los años setenta. Hace tres décadas, las instituciones democráticas funcionaban apenas en tres de los dieciocho países latinoamericanos incluidos en el informe PRODDAL (2004: 24) o en tres de los veinte considerados por Hagopian y Mainwaring (2005).²

Cuadro 1
La tercera ola de la democracia en América Latina

País	Fecha clave de transición hacia...	
	Autoritarismo	Democracia
Argentina	1976	1983
Bolivia	1964	1982
Brasil	1964	1985
Chile	1973	1990
República Dominicana	1974	1978
Ecuador	1970	1979
El Salvador	1945	1992
Guatemala	1954	1986*
Honduras	1963	1982*
México	1945	1988*
Nicaragua	1945	1984*
Panamá	1968	1990*
Paraguay	1945	1990*
Perú	1968	1980
Uruguay	1973	1985

* Comienzan regímenes “semi-democráticos”.
Fuente: Hagopian y Mainwaring 2005: 3.

La tercera ola³ de la democracia se inició en 1978 en República Dominicana. En 1979 se democratizó el Ecuador; en 1980, el Perú; en 1982, Bolivia y Honduras; en 1983, luego de la Guerra de las Malvinas, llegó a su fin la dictadura militar en la Argentina; en 1985 finalizaron las dictaduras militares en el Brasil y el Uruguay; en 1986, Guatemala avanzó hacia la democracia; México comenzó su lenta transición hacia la democracia en 1988; Chile, Nicaragua, Panamá y el Paraguay se democratizaron en 1990; en El Salvador, el giro hacia la democracia empezó lentamente con la reforma constitucional de 1983 y se afirmó con los acuerdos de paz en 1992.

El cuadro 1 muestra, por un lado, el notable avance de la democracia durante las últimas décadas. Sin embargo, permite visualizar la gravedad de los problemas históricos de la democracia en América Latina: cuatro de las dictaduras que finalizaron en el marco de la ola democratizadora iniciada en 1978 se habían instalado en 1945; una había comenzado en 1954; cuatro durante la década de 1960; las cuatro restantes durante los años setenta. El promedio de duración de los regímenes autoritarios en estos quince países fue de veintitrés años. Téngase en cuenta, además, que no todas las transiciones desembocaron en regímenes plenamente democráticos. En seis de los casos, los procesos de liberalización política fueron parciales.

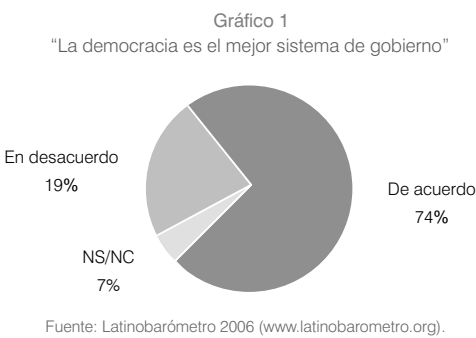
Para completar este brevísimo panorama de la democracia en la región hay que agregar algunos datos. En primer lugar, un número importante de países de la región ha seguido experimentando crisis significativas en el funcionamiento de sus sistemas democráticos. En palabras de Pérez-Liñán (2008):

En las últimas dos décadas, América Latina ha experimentado una paradoja creciente: la emergencia de democracias estables con gobiernos inestables. A pesar de la ola democratizadora que transformó la región en la década de 1980, trece presidentes electos fueron removidos de su cargo o forzados a renunciar entre 1985 y 2005. (2008: 105)

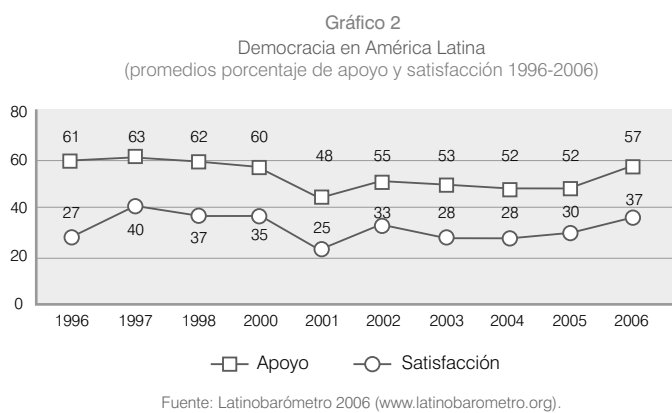
Según González (2006: 131), desde fines de la década del setenta a comienzos del siglo XXI, al final de la tercera ola de la democracia en América Latina, “cuatro de cada diez democracias latinoamericanas han experimentado crisis políticas agudas”.

En segundo lugar, parece haber cierto consenso entre los especialistas en cuanto a la existencia de una asimetría importante entre el avance indudable registrado en las garantías institucionales sin las cuales no es posible hablar de democracia, y el grado en que los ciudadanos y las ciudadanas de América Latina logran efectivamente gozar de sus derechos. Este es el argumento central del influyente informe del Proyecto sobre el Desarrollo de la Democracia en América Latina (PRODDAL 2004). Los autores insisten en que la mayoría de los países latinoamericanos tienen el desafío de pasar de una

democracia de “electores” a una democracia de “ciudadanas y ciudadanos”. Reclaman el fortalecimiento de la participación y de la capacidad crítica de la ciudadanía. Argumentan también que, para que la democracia pueda arraigar más firmemente en América Latina, es preciso que estos países avancen hacia economías dinámicas y adaptadas a los tiempos de la globalización, construyan estructuras del Estado fuertes y corrijan las profundas desigualdades sociales.



Las mediciones de opinión pública refuerzan estas conclusiones. Como puede verse en el gráfico 1, según Latinobarómetro (2006), tres de cada cuatro latinoamericanos consideran que “la democracia es el mejor sistema de gobierno”. Sin embargo, el apoyo al régimen democrático es sensiblemente menor que la satisfacción con la democracia (gráfico 2). La democracia trajo libertad política, pero siguen existiendo demasiados problemas (desde la falta de trabajo hasta la inseguridad).



La ciudadanía de América Latina no está muy satisfecha con la democracia, pero deposita importantes expectativas en ella. Como puede verse en el cuadro 2, la mayoría de los encuestados confía en que es una vía hacia el desarrollo del país y que puede funcionar como mecanismo de ascenso social.

Cuadro 2
Dimensión económica de la democracia

País	Confianza en la democracia para llegar a ser un país desarrollado	"Se puede llegar a ser rico si se nace pobre"
Venezuela	78%	62%
República Dominicana	72%	66%
Argentina	70%	62%
Costa Rica	66%	63%
Bolivia	59%	67%
Chile	61%	64%
México	58%	65%
Perú	45%	74%
Brasil	50%	65%
Uruguay	79%	34%
Honduras	46%	65%
Nicaragua	44%	66%
Guatemala	47%	60%
Panamá	61%	38%
Paraguay	38%	60%
Ecuador	38%	57%
Colombia	56%	38%
El Salvador	39%	45%
Promedio América Latina	56%	58%

Fuente: Latinobarómetro 2006 (www.latinobarometro.org).

2. Del debate sobre la fragilidad de la democracia en América Latina al estudio de los partidos políticos

La histórica fragilidad de la democracia en América Latina ha constituido un desafío insoslayable para los cientistas sociales latinoamericanos. No es este el lugar para revisar los vaivenes del debate. Baste con señalar que el tema cobró una especial centralidad durante las décadas de 1970 y 1980, es decir, cuando se vislumbró que la tercera ola de la democracia comenzaba a bañar nuestro continente.

En ese marco, y en el contexto del despegue de la ciencia política en la mayoría de los países latinoamericanos, proliferaron los enfoques de la fragilidad de nuestras democracias centrados en factores estrictamente políticos. Para los autores de esa generación no era posible explicar los quiebres de la democracia subsumiendo los procesos políticos en las características de las estructuras económicas o de los conflictos sociales. Los fenómenos políticos, en general, y la peripecia de la democracia, en particular, debían ser explicados fundamentalmente a partir de variables políticas.

Fue así que se instalaron fuertemente las discusiones acerca de la relación entre el diseño institucional y el desempeño democrático de nuestras naciones. Numerosos especialistas abrevaron en la aguda crítica de Juan J. Linz al presidencialismo. Las peripecias de nuestras democracias tendrían un origen estructural: al optar por el presidencialismo, los

latinoamericanos habríamos cometido un grave error de diseño institucional. Esto estaría en el origen de nuestras peripecias políticas. Siguiendo este razonamiento, en muchos países académicos y políticos propusieron abandonar el presidencialismo y construir instituciones parlamentaristas.

Como resulta evidente, un viraje institucional de esta proporción no se concreta fácilmente. Los años fueron pasando. Mientras tanto, las democracias presidencialistas latinoamericanas se mostraron más estables de lo que los críticos del presidencialismo esperaban. Poco a poco, en la agenda de los investigadores se fue instalando una idea diferente. Así como Arend Lijphart había mostrado que existen diversos tipos de democracia (desde el modelo “de Westminster” al modelo “consensualista”), del mismo modo que los expertos en la política europea habían insistido en la importancia de distinguir entre distintos tipos de parlamentarismos, los estudiosos de la política latinoamericana comenzaron a intentar diferenciar las distintas especies dentro del amplio género del presidencialismo (Lanzaro 2001).

Entre otras variables, los cientistas políticos inician un estudio más profundo de los partidos políticos. Algunos autores empezaron a argumentar que los problemas de ingobernabilidad inherentes al presidencialismo podían variar mucho en función de las características del sistema de partidos. La probabilidad de un escenario de conflicto grave entre el presidente y el parlamento podía aumentar significativamente dependiendo del formato del sistema de partidos (Mainwaring y Shugart 1994) o de los niveles de fraccionalización de los partidos (González 1993).⁴

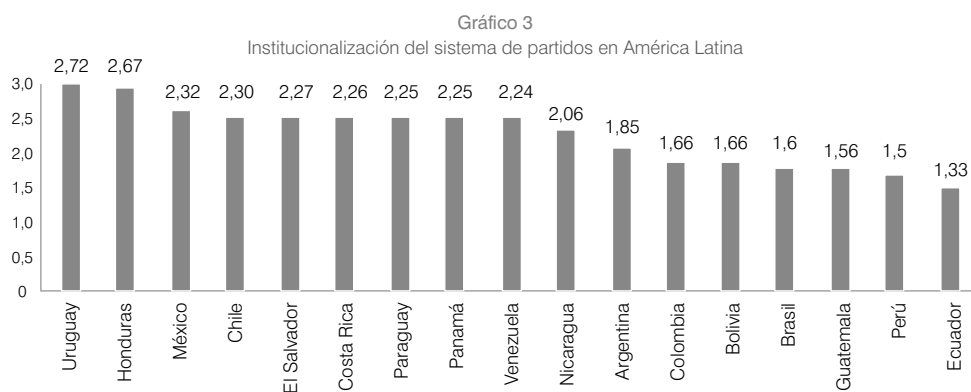
Fue, en buena medida, siguiendo esa pista que los expertos en instituciones políticas pasaron a dedicarle un esfuerzo importante al estudio de los sistemas de partidos. Precisamente, Mainwaring y Scully (1996) argumentaron lo siguiente en uno de los trabajos más influyentes publicados sobre este tema:

El hecho de que exista o no un sistema de partidos institucionalizado hace una gran diferencia en el funcionamiento de la política democrática. Es difícil mantener una democracia moderna de masas sin un sistema institucionalizado de partidos. La naturaleza de los partidos y los sistemas de partidos da forma a las expectativas de que emerja una democracia estable, determina si se ha de otorgar a esta legitimidad, y si, como resultado, se han de elaborar políticas efectivas [...]. Puesto que los partidos controlan el acceso a posiciones donde se elaboran políticas, la manera en que ellos funcionan es clave para el desempeño y viabilidad de la democracia latinoamericana. (1996: 1-3)

Mainwaring y Scully concentraron su aproximación a este tema en la definición, operacionalización y medición de los grados de institucionalización de los sistemas de partidos. Para ello, distinguen cuatro dimensiones: (i) la estabilidad de las pautas de la

competencia interpartidista; (ii) la legitimidad de los partidos y las elecciones; (iii) las raíces sociales de los partidos, y (iv) la organización interna de los partidos. Sobre esta base, distinguen entre países con sistemas “institucionalizados” (Venezuela, Costa Rica, Chile, Uruguay, Colombia y, en menor medida, Argentina), países que tienen sistemas “débilmente institucionalizados” (Perú, Bolivia, Brasil y Ecuador) y una tercera categoría de sistemas de partidos “hegemónicos en transición” (México y Paraguay).

Apoyándose en Mainwaring y Scully (1996), Payne, Zovatto y Mateo Díaz (2006: 183-185) desarrollaron un índice de institucionalización de los sistemas de partidos que combina seis dimensiones: (i) volatilidad electoral; (ii) estabilidad del sistema de partidos; (iii) identificación con los partidos; (iv) confianza en los partidos; (v) legitimidad del proceso electoral; (vi) partidos como factor indispensable para el progreso. Los dos primeros se calculan a partir de datos electorales; los cuatro restantes a partir de los resultados de las encuestas de opinión pública. El valor hallado para cada dimensión se convierte a una escala de 0 a 3. El índice es un promedio simple de las seis dimensiones.



Fuente: Payne, Zovatto y Mateo Díaz 2006.

Las dos mediciones arrojan algunos resultados comunes que vale la pena mencionar: Ecuador, Perú, Brasil y Bolivia presentan bajos niveles de institucionalización; y Costa Rica, Chile y Uruguay están dentro de los sistemas de partidos con altos niveles de institucionalización. Existen, también, algunas diferencias importantes: por ejemplo, México y Paraguay, que estaban en la categoría de países “hegemónicos en transición” en la medición de Mainwaring y Shugart (1996), exhiben un promedio superior a 2 en el índice de Payne, Zovatto y Mateo Díaz (2006); Colombia, que figuraba dentro de la categoría de los “sistemas institucionalizados” en Mainwaring y Shugart (1996), tiene un índice de 1,66, de los más bajos del conjunto examinado por Payne, Zovatto y Mateo Díaz (2006).

Recientemente, la investigación sobre partidos políticos latinoamericanos ha dado un nuevo giro. Algunos expertos han propuesto desplazar el foco analítico desde los sistemas de partidos hacia los partidos en tanto sistema (Alcántara y Freidenberg 2001). El esfuerzo más ambicioso y sistemático por adelantar en esta dirección lo realizó Manuel Alcántara. En su obra *¿Instituciones o máquinas ideológicas?* (2004) este autor nos ofrece un panorama amplio y a la vez profundo de los partidos políticos de la región durante la década de 1990, en el que se analiza tres dimensiones de los partidos: (i) origen: fecha, momento originario y naturaleza originaria; (ii) programa: grado de formalización, ejes de principios programáticos; y (iii) ubicación ideológica.

Las conclusiones de Alcántara problematizan los lugares comunes más generalizados sobre los partidos políticos de América Latina. En primer lugar, sostiene que los partidos han sido y siguen siendo actores fundamentales en la política de nuestras naciones. En segundo lugar, argumenta que los partidos latinoamericanos presentan ofertas ideológicas claramente distinguibles. En tercer lugar, subraya que nuestros partidos enfrentan desafíos importantes en el terreno de su institucionalización. Alcántara concluye que hay dos grandes tipos de partidos, los partidos como instituciones y los partidos como maquinarias electorales formadas en torno a un líder. Los partidos formados en torno a líderes son “instrumentos temporales de actuación de caudillos”. Por lo común, carecen de un programa bien definido y suplen esta carencia con “propuestas tecnocráticas” que suelen supeditarse a la estrategia del líder. Cuando, por el contrario, los partidos se institucionalizan, generan estructuras organizativas más desvinculadas de los liderazgos personalistas y articulan programas más nítidamente definidos (Alcántara 2004: 226-227).

En suma, si gracias a los estudios sobre institucionalización de los sistemas de partidos aprendimos que existen diferencias significativas entre países y que el grado de institucionalización de un sistema de partidos dado puede ir variando con el tiempo, a partir de las investigaciones más recientes sabemos que lo mismo ocurre con los partidos políticos considerados como unidades. Cuando se toma en cuenta el conjunto de partidos políticos de América Latina se encuentran grados de institucionalización diferentes. El grado de institucionalización de cada partido puede variar con el tiempo. Finalmente, en el mismo país, en el mismo sistema de partidos, pueden coexistir partidos-instituciones y partidos-máquinas electorales.

De todas maneras, la imagen que surge de estas investigaciones invita a atenuar los juicios más críticos acerca de los partidos y los sistemas de partidos de América Latina. Existen problemas serios en algunos países y tendencias preocupantes en otros. Pero, en general, el panorama de los partidos políticos en América Latina no es catastrófico:

Los partidos son importantes y cuentan en la vida política de América Latina. A pesar de los pronósticos, de las percepciones generales de los ciudadanos y de algunos análisis, la tendencia general que se manifiesta es de cierta estabilidad en la configuración de los sistemas de partidos latinoamericanos. En la mayor parte de los sistemas poliárquicos las elites partidistas que refundaron las reglas del juego político continúan siendo parte de la vida política de cada país y, a través de esos partidos, siguen haciendo operativo y legitimizando al sistema político. [...] Los partidos en América Latina continúan estructurando la competencia y dando forma a los resultados electorales; siguen creando el universo conceptual que orienta a los ciudadanos y a las elites en cuanto a la comprensión de la realidad política, ayudan a concertar acuerdos en torno a políticas gubernamentales (muchas veces de manera coyuntural, como alianzas fantasmas y hasta por políticas específicas, pero lo hacen), establecen acciones para la producción legislativa; proveen de cuadros a las instituciones y, con todo ello, hacen operativo al sistema político. Los partidos continúan siendo los actores principales en la estructuración de la dinámica política latinoamericana, a pesar de ciertas excepciones de sistemas puntuales y del papel que cada vez más tienen los medios de comunicación de masas y algunos nuevos movimientos sociales. (Alcántara y Freidenberg 2001: 24-25)

Algunos datos de opinión pública refuerzan esta interpretación que rescata la centralidad de los partidos políticos en las democracias latinoamericanas. Según las mediciones incluidas en el informe *Latinobarómetro* (2006), en la mayoría de los países de América Latina está muy arraigada la idea de que no puede haber democracia sin partidos políticos. Este rescate de la vigencia de los partidos políticos convive con el predominio de una mirada crítica hacia el desempeño efectivo de estos. Respecto de los partidos, los latinoamericanos reaccionan igual que frente a la democracia: apoyo en el plano normativo, crítica al desempeño concreto.

Cuadro 3
La opinión pública latinoamericana y los partidos políticos

País	Aprobación del desempeño de los partidos políticos	"No puede haber democracia sin partidos"
República Dominicana	40%	77%
Uruguay	44%	71%
Costa Rica	35%	73%
Venezuela	44%	58%
Honduras	38%	57%
Nicaragua	30%	64%
Colombia	40%	51%
México	32%	52%
Perú	30%	52%
El Salvador	25%	56%
Argentina	15%	64%
Guatemala	28%	50%
Brasil	30%	45%
Chile	21%	53%
Panamá	25%	42%
Paraguay	20%	39%
Bolivia	21%	38%
Ecuador	9%	45%
América Latina	29%	55%

Fuente: Latinobarómetro 2006 (www.latinobarometro.org).

II. *Think tanks* y partidos políticos en América Latina

1. Una mirada a los *think tanks* latinoamericanos

A medida que los estudios de caso y los esfuerzos comparativos se multiplican, va quedando cada vez más claro que no existe un solo tipo de *think tank*. Las funciones básicas que la literatura atribuye a estas organizaciones (generación y difusión de información y análisis sobre problemas de gobierno y políticas públicas) suelen ser cumplidas por organizaciones muy diversas, tanto públicas como privadas (Dror 1984; Stone 2005). Esto ha llevado a determinados especialistas a proponer la existencia de “tradiciones” nacionales o regionales distintas. Stone presenta algunas de estas tradiciones en los términos siguientes:

The Anglo-American tradition regards think tanks as relatively autonomous organizations with separate legal identity that engage in the analysis of policy issues independently of government, political parties and pressure groups. Elsewhere, the think tank tradition can be different (Stone y Denham, 2004). In Asian countries such as Japan, South Korea and Taipei, China think tanks are often found inside corporations. Chinese think tanks are government-sponsored and their scholars often work in patron-client relations with political leaders. Many institutes in South East Asia are semi-independent and often have close interaction with government, or with individual political figures. (Stone 2005: 3)

Precisamente, Diane Stone ha sugerido distinguir los siguientes tipos: (i) ONG; (ii) centros de investigación universitarios; (iii) instituciones gubernamentales o financiadas por el Estado; (iv) centros de investigación en políticas públicas relacionados con corporaciones o con el sector empresarial; (v) organizaciones generadas por políticos o partidos políticos (Stone 2005).

En términos generales, el surgimiento de *think tanks* en América Latina puede ordenarse en tres grandes momentos. El primero se dio desde los tiempos de la Segunda Guerra Mundial hasta la década de 1960. Durante estas dos décadas se crearon centros de investigación en políticas públicas en las facultades de Ciencias Sociales y de Ciencias Económicas de las universidades públicas y privadas, y se instalaron agencias de planificación de políticas al interior del Estado. En algunos países, como México y el Brasil, por influencia del positivismo y su énfasis en el “gobierno científico”, el desarrollo de las ciencias sociales y de la planificación empezó más tempranamente (Trindade 2007). En otros, como el Uruguay, diversos factores retardaron el despegue de las ciencias sociales, que habrá de empezar a verificarse recién a mediados de la década de 1960 en el marco del poderoso estímulo a la planificación aportado por la Alianza para el Progreso (Garcé 2006).

El segundo momento corresponde a las dictaduras de las décadas de 1960 y 1970. Al ser perseguidos por sus ideas políticas y expulsados de sus cátedras universitarias, muchos profesores debieron continuar sus carreras académicas en otros países, frecuentemente en Europa o en Estados Unidos (Montecinos y Markoff 2001). Otros optaron por permanecer en sus propios países y fundar centros privados de investigación. La actividad de estos centros permitió mantener la acumulación en el campo de las ciencias sociales iniciada durante los años cincuenta, diagnosticar problemas sociales y esbozar alternativas a las políticas de los regímenes autoritarios (Trindade 2007). En algunos países con altos grados de inestabilidad política, como la Argentina, la estrategia de instalar centros de investigación privados para proteger la producción de las ciencias sociales de las peripecias políticas se manifestaron más tempranamente (Gino Germani, por ejemplo, fundó el Instituto de Sociología en 1958).

El tercer momento se verifica durante los años noventa y está estrechamente asociado a dos fenómenos relacionados entre sí: por un lado, surgen fundaciones y centros universitarios vinculados al mundo empresarial para apoyar y promover la modernización del Estado y las políticas de liberalización; por el otro, se desarrollan las ONG como respuesta a la retracción del Estado. Es posible que la intensidad del desarrollo de esta tercera generación de *think tanks* esté asociada a la profundidad y la velocidad del giro hacia el liberalismo y del colapso o retroceso del Estado.

Durante los años noventa, en el marco de los procesos de redemocratización y de modernización institucional, comienzan a aparecer también *think tanks* creados a instancias de políticos, fracciones de partidos o partidos políticos. No hay todavía investigaciones sistemáticas sobre este fenómeno y, por ende, solo podemos avanzar algunas primeras hipótesis explicativas a partir de los estudios de caso disponibles. Una de ellas es que los políticos optan por crear sus propios *think tanks* para lanzar o apoyar sus carreras políticas (Baier y Bakvis 2001; Garcé 2006).

Al cabo de este proceso, el número de *think tanks* en América Latina había experimentado un crecimiento significativo. El esfuerzo más ambicioso por construir información sobre la evolución de los *think tanks* viene siendo realizado en el marco del programa “Think Tanks and Civil Societies Program” (TTSCP) del Foreign Policy Research Institute, dirigido por James Mc Gann. De acuerdo con este registro, el número de *think tanks* en América Latina es similar al de Europa Oriental y muy inferior al de países como Estados Unidos y Canadá. Los autores del informe sostienen que el número de *think tanks* sigue creciendo en América Latina, aunque tiende a disminuir en otras regiones como África y Europa Oriental.

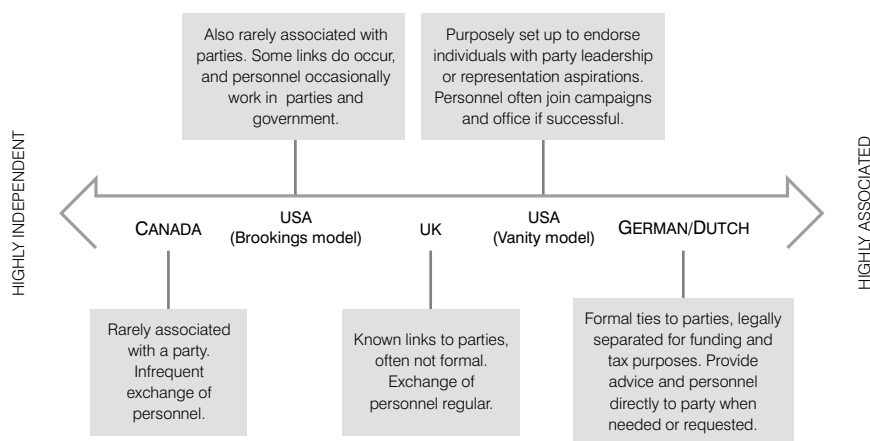
Tanto el informe TTSCP (2007) como el realizado por Sorj y Schwartzman (2007) concluyen que, desde el punto de vista de su orientación temática, los *think tanks* en América Latina priorizan la investigación en temas económicos y sociales. También se ha ido incrementado el espacio dedicado a las relaciones internacionales y la política exterior. Mientras tanto, la atención a los desafíos de la democracia y de la construcción de ciudadanía es relativamente menor en sus agendas de investigación (Sorj y Schwartzman 2007).

En definitiva, no es sencillo definir la “tradición latinoamericana”. Cada uno de los tres grandes momentos de formación de *think tanks* se manifestó de un modo distinto en los diferentes países. Como consecuencia de este proceso histórico conviven organizaciones de muy diverso tipo: centros universitarios clásicos básicamente orientados a la investigación con centros de estudios privados especializados en consultorías y asesoramiento; oficinas de planificación y evaluación de políticas alojadas en el aparato estatal con ONG orientadas a la *advocacy*; centros privados financiados por el sector privado con *think tanks* al estilo anglosajón focalizados en la incidencia en el debate público. De todos modos, puede señalarse que un rasgo comparativamente original de lo que podríamos llamar la “tradición latinoamericana” es la alta predisposición de los universitarios de América Latina a involucrarse en los problemas públicos, principalmente a partir del movimiento reformista iniciado en Córdoba en 1917. Desde entonces, numerosas universidades latinoamericanas se han preocupado por volcar sus conocimientos a la sociedad.

2. La relación entre *think tanks* y partidos políticos

En uno de los pocos artículos académicos dedicados a analizar la relación entre *think tanks* y partidos, estudiando el caso del Canadá, Baier y Bakvis (2001) propusieron una forma muy sencilla y útil de estudiar este tema. Los autores sostienen que es posible construir un continuo desde la máxima independencia entre *think tanks* y partidos hasta la máxima asociación entre ambos. Argumentan que, en el Canadá, los *think tanks* tienen un alto grado de independencia respecto de los partidos políticos. El polo opuesto lo ocupan países como Alemania, España y Holanda, donde los partidos han constituido fundaciones muy poderosas. Algunas de las más antiguas y notorias de Alemania son la Konrad Adenauer Stiftung (creada en 1964, asociada a la Unión Demócrata Cristiana - CDU); la Hanns-Seidel-Stiftung (instalada en 1967, asociada a la Unión Social Cristiana - CSU); la Friedrich Ebert Stiftung (fundada en 1925, asociada al Partido Social Demócrata - SPD); la Rosa Luxemburg Stiftung (asociada al Die Linkspartei - PDS). En España, son bien conocidas la Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales (FAES), vinculada al Partido Popular, y la constelación de fundaciones del Partido Socialista Obrero Español - PSOE (Pablo Iglesias, Sistema, Solidaridad, Ramón Rubial, Progreso Global, Jaime Vera)⁵. Inglaterra ocupa un lugar intermedio entre ambos polos. La existencia de potentes *think tanks* internos no se correlaciona con la antigüedad ni con la densidad organizacional de los partidos políticos. Partidos tan antiguos y complejos como los de Estados Unidos y el Canadá carecen de este tipo de estructuras.

Gráfico 4
Think tanks y partidos políticos en el mundo



Fuente: tomado de Baier y Bakvis 2001.

El gráfico 4 ayuda a entender el porqué de la escasez de estudios acerca de la relación entre *think tanks* y partidos políticos: nótese que los mayores esfuerzos por describir y comprender el fenómeno de los *think tanks* se han realizado desde Estados Unidos y el Canadá, países en los que, según Baier y Bakvis, existen vínculos muy poco frecuentes entre ambos actores. En estos países, los *think tanks* ejercen principalmente su influencia sobre el público a través de los medios de comunicación.

La lectura de este artículo sugiere además que, al considerar la relación entre *think tanks* y partidos, es imprescindible empezar por distinguir dos tipos de *think tanks* completamente distintos: los “externos” a los partidos (institutos universitarios, centros privados, ONG, entre otros) y los *think tanks* “internos”, es decir, creados por líderes, fracciones o partidos políticos, directa o indirectamente vinculados con estructuras partidarias.

2.1. *Think tanks* internos

En un sentido muy estricto, habría que considerar como *think tanks* internos a los centros de elaboración de ideas y propuestas de gobierno que forman parte de la estructura de los partidos políticos. Cuando se revisan las experiencias de los distintos partidos, se comprueba que este tipo de organización es relativamente infrecuente. Existen muchas instituciones similares, pero pocas que se ajusten a esta definición. Muy a menudo se verifican dos situaciones que aconsejan usar una definición más amplia. En primer lugar, suele ocurrir que la tarea de promoción de la reflexión interna y de generación de ideas esté estrechamente vinculada a la de formación y capacitación de los cuadros partidarios. A veces, una institución partidaria que en principio está especializada en la formación de cuadros termina funcionando en la práctica como una “usina de ideas”. De hecho, las grandes fundaciones de los partidos alemanes surgieron como “academias” para cuadros partidarios y fueron ampliando sus cometidos hasta transformarse en instituciones que realizan múltiples actividades.

En segundo lugar, ocurre con mucha frecuencia que los partidos, las fracciones de los partidos o los líderes políticos generan estructuras autónomas respecto del partido, pero que tienen un estrecho contacto con él. Las razones para separar ambas estructuras pueden ser muy diversas. A veces, el político crea un *think tank* paralelo como plataforma para aumentar su prestigio y conquistar apoyo dentro del partido. En otras ocasiones, lo hace porque ha sido desplazado de la estructura de poder partidaria pero pretende seguir influyendo en el debate político dentro y fuera del partido.

Por las razones expuestas, en este documento se ha optado por una definición que incluye como *think tanks* internos a los centros de formación política de los partidos y a las estructuras de promoción de debates y de generación de alternativas de políticas

independientes de los partidos pero fundadas por dirigentes políticos y cercanas a estos. No se intentará aquí explicar por qué algunos partidos generan *think tanks* internos dentro de su estructura y otros no. Sin embargo, uno de los factores que inciden en ello es la legislación. En algunos países se incentiva por ley la creación de fundaciones partidarias.

Número y funciones por país

Como puede verse en el gráfico 5, los sistemas de partidos de Chile (13), la Argentina (6), México (5) y el Brasil (5) son los que han desarrollado un mayor número de *think tanks* internos. De las 46 organizaciones registradas, 29 están localizadas en estos cuatro países.



Fuente: consulta a expertos e internet.

Desde el punto de vista de la función principal que cumplen, podemos distinguir tres grandes tipos de fundaciones partidarias: (i) orientadas a la generación de insumos para las políticas públicas (como la FAES del PP español); (ii) orientadas a la promoción del debate político y la reflexión teórica (como la Pablo Iglesias del PSOE); y (iii) orientadas a la formación de cuadros (como la Fundación Jaime Vera del PSOE⁶). Usando este criterio de clasificación, en el cuadro 4 se presenta la información sobre los *think tanks* internos de los partidos en América Latina.

Cuadro 4
Think tanks internos clasificados por países y funciones

País	Promoción del debate teórico	Cursos de formación política	Insumos para políticas públicas	Total
Argentina	2	4	2	6
Brasil	5	2	-	5
Chile	4	2	10	13
Colombia	3	2	1	3
Costa Rica	-	1	-	1
Ecuador	-	-	1	1
El Salvador	-	2	-	2
México	1	2	2	5
Nicaragua	-	-	2	2
Perú	-	1	-	1
Uruguay	3	1	2	3
Venezuela	-	2	-	2
Total	15	19	18	44

Fuente: consulta con expertos e internet. La información completa por país figura en el anexo.

Existen algunas diferencias entre los cuatro países mencionados más arriba en cuanto a las funciones desarrolladas por estas estructuras. En los *think tanks* partidarios del Brasil predomina la orientación hacia el debate político y la reflexión teórica; en los de Chile, el asesoramiento a los partidos de gobierno en materia de políticas; en los de la Argentina, los institutos de formación política; en los de México, en cambio, no se percibe una tendencia muy marcada hacia alguna de las funciones.

Aunque faltan datos para muchos países, como se aprecia en el cuadro 5 aproximadamente la mitad de los *think tanks* internos latinoamericanos hicieron un aporte medio o alto a la elaboración del último programa de gobierno del partido.

Cuadro 5
Aporte de los *think tanks* internos al más reciente programa de gobierno

País	Alto	Medio	Bajo	Total
Brasil	1	3	1	5
Chile	2	3	6	11*
Colombia	-	1	2	3
México	1	1	3	5
Nicaragua	1	1	2	4
Uruguay	-	-	3	3
Total	5	9	17	31

* Faltan datos para dos *think tanks* chilenos.

Fuente: consulta con expertos e internet. No hay datos para los demás países.

En los cuadros 6 y 7 se presenta la lista de los *think tanks* que, según el testimonio de los expertos locales, habrían tenido una influencia alta o media en la elaboración del programa de gobierno del partido en la última elección.

Cuadro 6

Think tanks internos que hicieron un aporte "alto" al último programa partidario

País	Partido	<i>Think tank</i>
Brasil	Partido Democrático Trabalhista	Fundação Leonel Brizola – Alberto Paqualini
Chile	Concertación	Chile 21
	Concertación	Expansiva
México	Partido Acción Nacional	Fundación Rafael Preciado Hernández
Nicaragua	FSLN	CIPRES

Fuente: consulta con expertos.

Cuadro 7

Think tanks internos que hicieron un aporte "medio" al último programa partidario

País	Partido	<i>Think tank</i>
Brasil	Partido de los Trabajadores	Fundación Perseu Abramo
	Demócratas – DEM	Instituto Tancredo Neves
	Partido Popular Socialista	Instituto Astorjildo Pereira
Chile	Partido Socialista	Instituto Igualdad
	Concertación	CIEPLAN
	Democracia Cristiana	Tiempo 2000
Colombia	Partido Conservador Colombiano	Academia del Pensamiento Conservador (APC)
México	Partido Revolucionario Institucional	Fundación Colosio
Nicaragua	Movimiento Renovador Sandinista	IPADE

Fuente: consulta con expertos.

Algunos *think tanks* internos realizan tareas poco comunes para este tipo de organizaciones. Cabe destacar al menos dos experiencias. En 1996, el Partido de los Trabajadores (PT) del Brasil creó la Fundação Perseu Abramo, una de cuyas funciones es la de promover la reconstrucción de la historia del PT y del amplio movimiento social que le dio origen. En el año 2004, el Partido Acción Nacional (PAN) mexicano organizó la Fundación Miguel Estrada Iturbide, la que ofrece un servicio muy moderno de asesoría parlamentaria a la bancada del partido.

Fecha de creación

El cuadro 8 muestra que 25 de los 38 institutos acerca de los cuales fue posible reunir información fueron creados a partir de 1990. Esto coincide con el proceso de democratización de la región y la reactivación y renovación de los sistemas de partidos. Parece registrarse, además, una tendencia creciente. En los últimos siete años se han instalado 14 *think tanks* internos.

Cuadro 8
Fecha de creación de los *think tanks* internos (por década)

País	Hasta 1989	1990-1999	2000 en adelante	Total
Argentina	-	1	5	6
Brasil	2	3	-	5
Chile	4	4	3	11*
Colombia	-	1	2	3
Costa Rica	-	-	1	1
El Salvador	-	-	1	2*
México	-	2	1	5*
Perú	s/d	s/d	s/d	1
Uruguay	1	-	2	3
Venezuela	1	-	-	2*
Total	8	11	14	38

* Faltan datos.

Fuente: consulta con expertos e internet. La información completa por país figura en el anexo.

Llaman la atención los casos de Costa Rica y el Uruguay, países en los que existen sistemas de partidos altamente institucionalizados y partidos políticos con una larga tradición. Sin embargo, recién en los últimos años han empezado a formarse *think tanks* internos. En el caso de los partidos latinoamericanos, tampoco puede encontrarse una relación de causa-efecto entre la longevidad de un partido y el desarrollo de *think tanks* internos.

2.2. *Think tanks* externos

La relación con los partidos siempre ha sido un problema difícil de resolver para los *think tanks* externos. Por un lado, si quieren influir efectivamente sobre los partidos, están obligados a estrechar el contacto con ellos. Esto los fuerza a generar investigación aplicable, publicaciones apropiadas (*policy briefs*), contactos sistemáticos y vínculos personales entre el *staff* de la institución y los dirigentes políticos. Pero a medida que crece el contacto con los partidos no solo aumentan las oportunidades sino, también, los riesgos. El acercamiento a un partido puede dañar el principal capital institucional de un *think tank*: su credibilidad pública. En el límite existe, como se ha argumentado, un conflicto entre involucramiento y permanencia: “la entrada directa de los *think tanks* domésticos al juego político implica elevados riesgos para su supervivencia y para la reputación y prestigio de sus expertos” (Uña 2006: 216). Este argumento vale tanto para los centros de investigación de las universidades como para los centros académicos privados y las ONG.

Frecuencia de la demanda

Veamos, en primer lugar, con qué frecuencia los partidos latinoamericanos acuden a los *think tanks* externos. La información reunida se presenta en el cuadro 9.

Cuadro 9
Frecuencia de la demanda desde los partidos hacia los *think tanks* externos

Frecuencia	Todos los partidos relevantes (n=30)	Solo partidos gobernantes (n=10)
Frecuentemente	23%	40%
Ocasionalmente	59%	40%
Casi nunca	18%	20%
Total	100%	100%

Fuente: consulta con expertos. Información disponible para doce países. Véase el anexo.

De acuerdo con el testimonio de los expertos, el 23% de los partidos consulta “frecuentemente”, el 59% lo hace “ocasionalmente” y el 18% “casi nunca”. La frecuencia de la consulta aumenta cuando se considera solo a los partidos gobernantes. En este caso, el porcentaje de partidos que consultan frecuentemente sube al 40%.

Orientación de la demanda

Los partidos latinoamericanos tienen contacto con una amplia variedad de organizaciones sociales. Desde luego, el tipo de organización con la que prefieren relacionarse varía mucho entre ellos. Alianza Revolucionaria Nacionalista - ARENA (El Salvador) tiene vínculos estrechos con el empresariado y su principal *think tank*, FUSADES. En cambio, el Movimiento al Socialismo - MAS (Bolivia) se apoya con naturalidad en una amplia red de ONG. El Frente Amplio (FA) del Uruguay se comunica fluidamente con la Universidad de la República. Algo similar ocurre con el Partido Aprista Peruano - PAP (Perú) en relación con la Escuela de Gobernabilidad de la Universidad de San Martín de Porres. Numerosos testimonios de expertos apuntan a que la intensidad del vínculo entre un partido y un centro universitario está ligada, en medida muy significativa, al grado de convergencia ideológica entre ambas instituciones.

Cuadro 10
Think tanks más frecuentemente demandados por diez gobiernos en curso (2007)

País	Partido	<i>Think tanks</i> externos
Bolivia	Movimiento al Socialismo (MAS)	Diversidad de ONG.
Brasil	Partido de los Trabajadores (PT)	ONG, universidades, institutos de investigación de izquierda.
Chile	Partido Socialista - Concertación (PS)	Universidades, institutos de investigación.
Costa Rica	Partido Liberación Nacional (PLN)	Academia de Centro América, Programa Centroamericano para la Sostenibilidad de la Democracia, Universidad de Costa Rica (UCR).
Ecuador	Patria Altiva y Solidaria (PAIS)	Varios centros universitarios, especialmente FLACSO–Quito (alto reclutamiento de personal de gobierno).
El Salvador	Alianza Revolucionaria Nacionalista (ARENA)	FUSADES, <i>think tank</i> apoyado por la empresa privada.
México	Partido Acción Nacional (PAN)	CIDE, <i>think tank</i> y centro universitario especializado en gobierno y políticas públicas.
Nicaragua	Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN)	Universidades, ONG.
Perú	Partido Aprista Peruano (PAP)	Varias universidades, especialmente Federico Villarreal, Garcilaso de la Vega y San Martín de Porres (Escuela de Gobernabilidad).
Uruguay	Frente Amplio (FA)	Universidad de la República (FCS, Instituto de Economía), centros privados (CINVE), ONG como El Abrojo.

Fuente: consulta con expertos.

2.3. Una aproximación al uso de investigación social en los gobiernos de América Latina

La última pregunta de la consulta realizada a los expertos apuntaba a lograr una aproximación a la demanda de investigación social en los gobiernos en curso. La pregunta se formuló en estos términos: “¿Cómo calificaría usted el grado en el que el gobierno actual se apoya en los *think tanks* con relación a las actividades siguientes? ¿Alto, medio o bajo?”. Las actividades por las que se preguntó eran (i) la definición de la agenda de gobierno, (ii) el reclutamiento de personal de gobierno, (iii) la implementación de políticas públicas y (iv) la evaluación de políticas públicas.

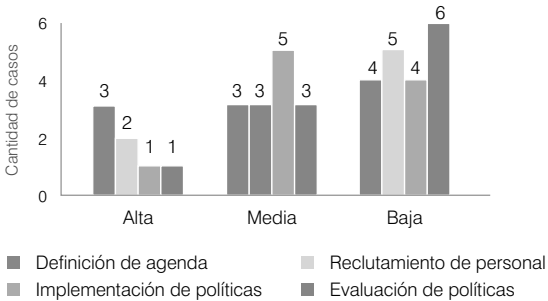
Cuadro 11
Evaluación de la intensidad de la demanda hacia los *think tanks* en los gobiernos en curso (2007)

Dimensiones de la demanda	Alta	Media	Baja
Definición de la agenda de gobierno	Brasil, Chile, Ecuador (3)	Colombia, Nicaragua, Uruguay (3)	Bolivia, México, Costa Rica, Paraguay (4)
Reclutamiento de personal de gobierno	Chile, Uruguay (2)	Brasil, Ecuador, México (3)	Bolivia, Colombia, Costa Rica, Nicaragua, Paraguay (5)
Implementación de políticas públicas	Chile (1)	Brasil, Ecuador, México, Nicaragua, Uruguay (5)	Bolivia, Colombia, Costa Rica, Paraguay (4)
Evaluación de políticas públicas	México (1)	Chile, Colombia, Uruguay (3)	Brasil, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, Paraguay (6)

Fuente: consulta con expertos. Véase el anexo.

Como puede verse en el cuadro 11, predomina una demanda calificada como baja por los expertos consultados. En el gráfico 6 se ilustra el comportamiento de la demanda de los partidos hacia los *think tanks*.

Gráfico 6
Intensidad de la demanda de diez gobiernos en curso desagregada por dimensiones



El mayor aporte de los *think tanks* se verifica en la definición de la agenda de gobierno: en 6 de los 10 países se califica la demanda como “alta” o “media”. Se percibe una participación significativa de estas organizaciones en la implementación de políticas. En cambio, se puede apreciar que la demanda de evaluaciones de políticas públicas tiende a ser baja.

Conclusiones

1. Una tipología de las relaciones entre partidos políticos y *think tanks*

Una forma sencilla de organizar analíticamente la relación entre los partidos políticos y los *think tanks* externos es construir una tipología a partir de dos variables: (i) el grado de institucionalización de los partidos; y (ii) el grado de conexión con los *think tanks* externos de su propio país. De este modo, se genera una matriz de cuatro casilleros como la siguiente:

I Partidos poco institucionalizados y poco conectados con <i>think tanks</i>	II Partidos poco institucionalizados pero muy conectados con <i>think tanks</i>
III Partidos institucionalizados pero poco conectados con <i>think tanks</i>	IV Partidos institucionalizados y muy conectados con <i>think tanks</i>

Cuadrante I. En este casillero hay que colocar a los partidos escasamente institucionalizados que carecen de conexiones estrechas con los *think tanks* externos de su país. Un buen ejemplo de este tipo sería el MAS boliviano (a pesar de sus conexiones con algunas redes de ONG). No es sencillo encontrar otros ejemplos. Todo indica que este tipo de vínculo entre partidos y *think tanks* no es el más frecuente en América Latina.

Cuadrante II. En este segundo casillero irían los partidos escasamente institucionalizados que pueden acudir con facilidad a insumos provenientes de la investigación social generada en *think tanks* externos. A pesar de su bajo grado de institucionalización, a menudo estos partidos fabrican rápidamente *think tanks* internos respetables. Un buen ejemplo de este tipo sería el Movimiento PAIS (Ecuador), que tiene contactos relativamente fluidos con diversas organizaciones del mundo académico y especialmente con FLACSO-Quito. Un partido como Perú Posible (del ex presidente Alejandro Toledo) también puede incluirse en este cuadrante.

Cuadrante III. En este casillero se debe colocar a los partidos que presentan comparativamente altos niveles de institucionalización, pero que, por diversas razones, no tienen vínculos estrechos con *think tanks* externos. Buenos ejemplos de este tipo son el Partido Colorado y el Partido Nacional del Uruguay. El Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) de El Salvador, a pesar de sus conexiones con algunos núcleos de la intelectualidad de izquierda, se acomoda mejor en este cuadrante que en cualquiera de los otros tres.

Cuadrante IV. En este último casillero van los partidos con altos niveles de institucionalización que pueden acudir fácilmente a los *think tanks* por investigación social y

personal de gobierno especializado en políticas públicas. El caso paradigmático es el de la mayoría de los partidos políticos chilenos. Pero hay que ubicar en este cuadrante también a los partidos políticos mexicanos. A medida que pasa el tiempo, cada vez hay mejores razones para colocar junto a los casos mencionados el de los partidos políticos brasileiros, especialmente el Partido Social Demócrata Brasileiro (PSDB), pero también el PT. El FA uruguayo, el Partido Justicialista (PJ) argentino y el ARENA salvadoreño también deben ser incluidos en este cuarto cuadrante.

2. Algunos hallazgos y tareas pendientes

Las últimas investigaciones sobre partidos políticos en América Latina sugieren que, en general, el panorama regional es menos sombrío de lo que suele pensarse. Este trabajo, cuyo foco analítico está colocado en los *think tanks*, tiende a confirmar tal percepción. Como se ha visto, no son pocos los partidos políticos latinoamericanos que tienen, dentro de su propia estructura o funcionando de forma paralela a ella, organizaciones especializadas en la formación política, en la promoción del debate teórico o en el análisis de las políticas públicas.

En Chile, México, el Brasil y, más recientemente, en la Argentina, es habitual que los partidos políticos creen, dentro de su propia estructura o en paralelo, “usinas de ideas” y/o centros de formación de cuadros políticos y de gobierno. En otros países de fuerte tradición democrática y sistemas de partidos muy institucionalizados, como el Uruguay y Costa Rica, esta tendencia también se manifiesta pero más tardía y débilmente. En total, sin haber podido reunir información sobre todos los países, se pudo registrar 46 *think tanks* internos. Parece verificarse, además, una tendencia creciente: 8 fueron creados hasta 1989, 11 instalados durante la década de 1990 y 14 fundados a partir del año 2000. No sabemos por qué algunos partidos alojan *think tanks* dentro de su estructura y otros no. Tampoco sabemos bien cómo son, desde el punto de vista organizacional, estas instituciones. ¿Cuántos investigadores trabajan en ellas? ¿Qué presupuesto manejan? ¿En qué circunstancias es más intensa la actividad de estos centros partidarios: cuando el partido está en el gobierno o cuando está en la oposición?

Respecto de las tareas que cumplen estas instituciones, la investigación realizada sugiere que, desde el punto de vista funcional, los *think tanks* internos de los partidos latinoamericanos se dividen en tres tercios similares: algunos se orientan a la promoción de la reflexión teórica y del debate político (un ejemplo paradigmático es la Fundación Perseu Abramo del PT); otros priorizan la formación política de los cuadros partidarios (como las escuelas de gobierno del Partido Afirmación para una República Igualitaria - ARI argentino); el tercio restante se especializa en las políticas públicas (como la mayoría de los *think tanks* anexos a los partidos en Chile). Vale la pena destacar que

aproximadamente la mitad de las organizaciones registradas habrían tenido un papel importante (“medio” o “alto”) en la preparación del último programa partidario. Es imprescindible profundizar en este último punto en ulteriores investigaciones. ¿Cómo se articula la elaboración programática del partido con la producción del *think tank*? ¿Existen conflictos entre ambas instituciones?

Aunque no ha sido posible profundizar en las características organizacionales de estas estructuras, es razonable suponer que la mayoría no son organizaciones grandes. Los datos aportados por los expertos de los distintos países sugieren que muy a menudo los *think tanks* internos son organizaciones pequeñas y que tienen problemas para funcionar. Asimismo, se ha señalado que el apoyo de las grandes fundaciones como la Friedrich Ebert Stiftung o la Konrad Adenauer Stiftung (FES o KAS) suele ser muy importante en aquellos países en los que la ley no ha previsto un financiamiento público permanente a las fundaciones de los partidos. Estos temas también merecen ser profundizados. ¿Las leyes incentivan la formación de fundaciones partidarias o constituyen un obstáculo? ¿Qué papel juega el apoyo de otras fundaciones internacionales? ¿Cuáles son los vínculos entre las fundaciones partidarias y el empresariado?

A menudo los partidos latinoamericanos, especialmente cuando están en el gobierno, demandan apoyo técnico a universidades o centros de investigación. Generalmente, la intensidad de estos contactos está ligada al grado de sintonía política e ideológica entre el partido de gobierno y los centros académicos. El aporte desde los *think tanks* externos es más importante en la definición de la agenda de gobierno que en la evaluación de las políticas. ¿De qué otros factores depende la interfase entre centros de investigación y partidos? ¿Existe alguna relación causal entre el grado de profesionalización de las agencias del Estado y la búsqueda de insumos técnicos en universidades y centros de investigación? ¿Existen diferentes maneras de comprender la importancia del uso de la investigación social en los partidos políticos? ¿Existen, en este sentido, culturas políticas más abiertas a las ciencias sociales y otras más cerradas? Evidentemente, nos siguen sobrando preguntas y faltando respuestas.

Bibliografía

ABELSON, Donald

2006 *A capitol idea. Think tanks and U.S. foreign policy*. Montreal y Kingston: McGill-Queen's University Press.

ALCANTARA, Manuel

2004 *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos políticos latinoamericanos*. Barcelona: ICPS.

ALCANTARA, Manuel y Flavia FREIDENBERG

2001 "Los partidos políticos en América Latina". *América Latina Hoy*, 27, Universidad de Salamanca, pp. 17-35.

BAIER, Gerald y Herman BAKVIS

2001 "Think tanks and political parties: competitors or collaborators?". ISUMA, *Canadian Journal of Policy Research*, vol. 2, n.º 1, primavera. Disponible en: http://www.isuma.net/v02n01/baier/baier_e.shtml. [Versión en castellano en: Garcé y Uña, coordinadores, 2006.]

BRAUN, Dietmar y Andreas E. BUSCH, Editores

1999 *Public policy and political ideas*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

BRAUN, Miguel, Mariana CHUDNOVSKY, Nicolás DUCOTÉ y Vanesa WEYRAUCH

2006 "Lejos de Thinktanklandia: los institutos de investigación de políticas en los países en desarrollo". En: Adolfo Garcé y Gerardo Uña, coordinadores, *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo Libros, pp. 69-110.

DOHERTY, Ivan

2002 "La democracia en desequilibrio". En: Javier Meléndez Q., editor, *Guía para la gerencia política*. Washington, D. C.: National Democratic Institute, pp. 21-32. Disponible en: <http://www.ndipartidos.org/pdf/Manual2002/ManualdeGerenciaPolitica.pdf>.

DROR, Yehezkel

1984 "Required breakthroughs in think tanks". *Policy Sciences*, 16. Ámsterdam: Elsevier Science Publishers, pp. 199-225.



DROR, Yehezkel

1984 “Required breakthroughs in think tanks”. *Policy Sciences*, 16. Ámsterdam: Elsevier Science Publishers, pp. 199-225.

GARCÉ, Adolfo

2006 “Una interfase estrecha e inestable. Partidos políticos y *think tanks* en Uruguay”. En: Adolfo Garcé y Gerardo Uña, coordinadores, *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo Libros, pp. 293-318.

GARCÉ, Adolfo y Gerardo UÑA, Coordinadores

2006 *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

GONZÁLEZ, Luis E.

1993 *Estructuras políticas y democracia en Uruguay*. Montevideo: FCU-ICP.

2006 “Las crisis políticas de América Latina en los primeros años del siglo”. En: Diego Achard y Luis E. González, editores, *Política y desarrollo en Honduras, 2006-2009: los escenarios posibles*. Tegucigalpa: PNUD-ASDI-AECI-DFID, pp. 119-170.

HAGOPIAN, Frances y Scott P. MAINWARING

2005 *The third wave of democratization in Latin America. Advances and setbacks*. Cambridge: Cambridge University Press.

HALL, Peter A.

1986 *Governing the economy. The politics of State intervention in Britain and France*. Oxford: Oxford University Press.

1989 *The political power of economic ideas: keynesianism across nations*. Princeton: Princeton University Press.

1993 “Policy paradigms, social learning, and the state”. *Comparative Politics*, vol. 25, n.º 3, pp. 275-296.

KLINGEMANN, Hans-Dieter, Richard I. HOFFERBERT E Ian BUDGE

1994 *Parties, policies and democracy*. Boulder, Colorado: Westview Press.

LANZARO, Jorge, coordinador

2001 *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. CLACSO: Buenos Aires.

MAINWARING, Scott y Matthew SHUGART

1994 “Juan J. Linz: presidencialismo y democracia. Una revisión crítica”. *Desarrollo Económico*, vol. 34, n.º 135 (octubre–diciembre), pp. 397-418.

MAINWARING, Scout y Timothy SCULLY, Editores

1996 *La construcción de instituciones democráticas. Sistemas de partidos en América Latina*. Santiago de Chile: CIEPLAN.

MONTECINOS, Verónica y John MARKOFF

2001 “From the power of economic ideas to the power of economists”. En: Miguel Ángel Centeno y Fernando López-Alves, editores, *The other mirror: grand theory through the lens of Latin America*. Princeton: Princeton University Press, pp. 105-150.

NUTLEY, Sandra M., Isabel WALTER y Huw T.O. DAVIES

2007 *Using evidence: how research can inform public services*. Bristol: The Policy Press.

PAYNE, J. Mark, Daniel ZOVATTO y Mercedes MATEO DÍAZ

2006 *La política importa*. Washington, D. C.: BID-IDEA.

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal

2008 “Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política: perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales”, *América Latina Hoy*, 49, pp. 105-126.

PRODDAL

2004 *Informe sobre la democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Disponible en: <http://www.undp.org/spanish/proddal/informeProddal.html>

ROCKMAN, Bert

1992 “Parties, politics and democratic choice”. En: Douglas Ashford, editor, *History and context*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, pp. 261-282.

SHERWOOD TRUIT, Nancy

2000 “Think tanks in Latin America”. En: J. McGann y R. Weaver, editores, *Think tanks and civil societies: catalysts for ideas and action*. Londres: Transaction Publishers, pp. 529-550.

SORJ, Bernardo y Simón SCHWARTZMAN

2007 “Democracia y actores del conocimiento en América Latina”. Proyecto Plataforma Democrática, Centro Edelstein de Ciencias Sociales.

STONE, Diane

2005 “Think tanks and policy advice in countries in transition”. Documento preparado para el simposio “How to Strengthen Policy-Oriented Research and Training in Viet Nam” organizado por el Asian Development Bank Institute, Hanoi, 31 de agosto.

STONE, Diane y Andrew DENHAM

2004 *Think tank traditions: policy research and the politics of ideas*, Manchester: Manchester University Press.

TRINDADE, Hégio, coordinador

2007 *Las Ciencias Sociales en América Latina en perspectiva comparada*. México: Siglo XXI.

UÑA, Gerardo

2006 “Think tanks en Argentina: sobreviviendo a la tensión entre la participación y la permanencia”. En: Adolfo Garcé y Gerardo Uña, coordinadores, *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo Libros, pp. 177-220.

Notas

- ¹ El lugar destacado de los partidos en los procesos de gobierno de las democracias contemporáneas también ha sido señalado por otros autores con trayectorias intelectuales diferentes a los del texto que se cita en seguida. Por ejemplo, tanto para Peter Hall (1986, 1989, 1993) como para Bert Rockman (1992), los partidos juegan un papel decisivo en los procesos de cambio de paradigma de políticas.
- ² Los dieciocho países incluidos en el informe PRODDAL fueron: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. De estos, en 1977 solamente tres podían ser considerados democracias: Costa Rica, Colombia y Venezuela. Además de las islas más pequeñas, quedaron fuera del informe países como Cuba, Haití y Puerto Rico. A estos dieciocho países Hagopian y Mainwaring agregan Haití y Cuba.
- ³ Según Samuel Huntington, pueden distinguirse tres grandes olas de avance de la democracia en el mundo. La primera habría comenzado en el siglo XIX (1828) y culminado en los años veinte del siglo XX (1926). La segunda ola habría empezado en 1943 y terminado en 1962. La tercera ola se habría iniciado con la “revolución de los coroneles” en Portugal, en 1974.
- ⁴ El razonamiento de los autores a los que se acaba de hacer referencia (Mainwaring, Shugart y González) es el siguiente: una de las críticas clásicas de Linz al presidencialismo se centraba en el problema de la “doble legitimidad” de los poderes. En caso de conflicto entre el presidente y el parlamento, ambos pueden invocar legítimamente la representación de la ciudadanía. La probabilidad de conflicto entre el presidente y el parlamento aumenta cuando el presidente está en minoría, es decir, cuando la mayoría del parlamento es controlada por otros partidos políticos. A medida que aumenta el número de partidos y/o de fracciones relevantes este escenario se torna más probable.
- ⁵ Véase <<http://www.psoe.es/ambito/fundaciones/>>.
- ⁶ Véase <<http://www.fundacionjaimevera.org/>>.

Anexo

Formulario enviado a expertos

- (1) ¿Cuáles de los partidos políticos con representación parlamentaria tienen sus propios *think tanks* (es decir, integrados al partido o anexas a la estructura partidaria)? Definimos *think tank* como una institución especializada en el estudio de políticas públicas y/o en la formación de elencos de gobierno. Complete la planilla siguiente:

Nombre del partido	Nombre del <i>think tank</i> interno	Fecha de creación	Contacto (teléfono o web)

- (2) ¿Cómo calificaría el aporte de estos *think tanks* internos al partido con relación a los siguientes aspectos? ¿Alto, medio o bajo? Complete la planilla siguiente:

Nombre del <i>think tank</i>	Elaboración del más reciente programa de gobierno	Personal de gobierno	Implementación o monitoreo de las políticas públicas cuando el partido está en el gobierno

- (3) ¿Con qué frecuencia acude cada uno de los partidos políticos de su país a buscar personal de gobierno o asesoramiento en *think tanks* externos (como ONG, centros privados de investigación, o institutos universitarios)? Complete la planilla utilizando las siguientes tres opciones: "frecuentemente", "ocasionalmente", "casi nunca".

Nombre del partido político	Frecuencia de la demanda de insumos provenientes de <i>think tanks</i> externos		
	Frecuentemente	Ocasionalmente	Casi nunca

- (3) Solamente en caso de haber contestado "frecuentemente" en la pregunta anterior. ¿A qué instituciones acude más habitualmente a buscar insumos técnicos? Complete la planilla siguiente.

Nombre del partido político	<i>Think tanks</i> externos con los que el partido tiene una relación de cooperación más estrecha

- (5) ¿Por qué acude a esa institución y no a otra? ¿Por afinidad política o ideológica? ¿Por confianza en su idoneidad técnica? ¿Por razones de costo? ¿Por otra razón? Señale cuál es, en su opinión, la principal explicación de la preferencia por dicha institución.

Nombre del partido político	Think tank externo al que acude	Explicación de la preferencia			
		Afinidad política	Confianza técnica	Costos	Otra

- (6) ¿Cómo calificaría usted el grado en el que el gobierno actual se apoya en los *think tanks* con relación a las actividades siguientes? ¿Alto, medio o bajo?

Tareas	Grado de recurso a los <i>think tanks</i>		
	Alto	Medio	Bajo
Definición de la agenda de gobierno			
Reclutamiento de personal de gobierno			
Implementación de políticas			
Evaluación de políticas			

Listado de expertos consultados

País	Experto	Institución
Argentina	Antonio Camou	Universidad de la Plata
Bolivia	Carlos Toranzo	Friedrich Ebert Stiftung – Bolivia
Brasil	Hugo Borsani	Universidade Estadual do Norte Fluminense
	Hamilton García	Universidade Estadual do Norte Fluminense
Chile	Sergio Toro	CIEPLAN–Chile
Colombia	Juan Fernando Londoño	IDEA–PNUD
Costa Rica	Jorge Rovira Mas	Universidad de Costa Rica
Ecuador	Orazio Belletini	Grupo Faro
	Adrián Bonilla	FLACSO–Quito
El Salvador	Alberto Martín Álvarez	Universidad de Colima, México
México	Alberto Saracho	IDEA–México
Nicaragua	Salvador Martí	Universidad de Salamanca, España
Paraguay	Diego Abente Brun	Universidad Católica de Paraguay
Panamá	Carlos Guevara Mann	University of Nevada, Estados Unidos
Perú	Romeo Grompone	Instituto de Estudios Peruanos
Venezuela	Ángel Álvarez	Instituto de Estudios Políticos, Universidad Central
	Rickard Lalander	LAI – Universidad de Estocolmo

Think tanks y partidos políticos en América Latina (2007)

Organizaciones que forman parte de la estructura partidaria o que siendo estructuras diferentes tienen una relación estrecha con algún partido político

Pais	Partido	Nombre y misión principal	Página web o contacto	Creación	Conexión partidos políticos - <i>think tanks</i>
Argentina	Compromiso para el Cambio	Escuela de Formación Política (formación)	http://www.cpcambio.org.ar/	2003	Directa
	Compromiso para el Cambio	Fundación Creer y Crecer (políticas públicas, formación)	http://www.creerycrecer.org.ar/	2005	Directa
	Acción por la República	Fundación Novum Millenium (reflexión, políticas públicas)	http://www.fnm.org.ar/	1998	Directa
	Afirmación para una República Igualitaria	Instituto de Formación Cultural y Política Amnah Arendt (reflexión)	http://www.institutoarendt.com.ar/	2004	Directa
	Afirmación para una República Igualitaria	Escuelas de gobierno (formación)	http://www.escolagobierno.com/	2004	Directa
	Recrear para el Crecimiento	Escuela de Formación Política de Recrear (formación)	http://www.escolarecrear.com.ar/	2002	Directa
Bolivia	Movimiento Nacionalista Revolucionario – MNR	Fundación Milenio (investigación, incidencia)	www.fundacion-milenio.org	1990	Indirecta
	Poder Democrático Social – PODEMOS	Fundación Fundemos (investigación, incidencia)	www.fundemos.org	1986	Indirecta
Brasil	Partido de los Trabajadores – PT	Fundação Perseu Abramo (reflexión, debate ideológico, memoria del PT)	www.fpabramo.org.br	1996	Directa
	Partido Socialdemócrata Brasileiro- PSDB	Instituto Teotônio Vilela (reflexión, debate ideológico, formación)	www.itv.org.br	1995	Directa
	Demócratas (ex PFL) – DEM	Instituto Tancredo Neves (reflexión, debate)	www.itn.org.br	1985	Directa
	Partido Democrático Trabalhista – PDT	Fundação Leonel Brizola-Alberto Pasqualini (reflexión, debate de ideas)	www.flb-ap.org.br	1988	Directa
	Partido Popular Socialista – PPS (ex PCB)	Instituto Astrojildo Pereira (debate ideológico, marxismo)	www.institutoastrojildopereira.org.br	1982	Directa
Chile	Partido Socialista – PS	Instituto Igualdad (reflexión, debate, formación)	www.igualdad.cl/	2006	Directa
	Partido Por la Democracia – PPD	Fundación por la Democracia	No tiene	2007	Directa
	PS-PPD-Partido Radical Social Demócrata	Chile 21 (reflexión, apoyo a la concertación)	www.chile21.cl/	1995	Directa
	Concertación	Proyectamérica (incidencia en el debate público)	www.proyectamerica.cl/	2006	Indirecta
	Democracia Cristiana	Tiempo 2000 (investigación, propuestas de políticas públicas)	www.tiempo2000.cl/	1989	Directa
	Concertación	CIEPLAN (investigación, propuestas de políticas, asesoramiento)	www.cieplan.cl/	1977	Indirecta
	Democracia Cristiana	Centro de Estudios para el Desarrollo (investigación, asesoramiento)	www.ced.cl/	1981	Directa
	Concertación	Expansiva (reflexión, promoción de redes de expertos)	www.expansiva.cl/	1987	Directa
	Unión Demócrata Independiente	Libertad y Desarrollo (investigación, políticas públicas)	www.lyd.com/	1990	Indirecta
	Transversal a los partidos de la derecha	Centro de Estudios Públicos – CEP (investigación, políticas públicas)	www.cephile.cl/	1980	Indirecta

Think tanks y partidos políticos en América Latina (2007)

Organizaciones que forman parte de la estructura partidaria o que siendo estructuras diferentes tienen una relación estrecha con algún partido político

Pais	Partido	Nombre y misión principal	Página web o contacto	Creación	Conexión partidos políticos - <i>think tanks</i>
Chile	Renovación Nacional Unión Democrática Independiente Renovación Nacional	Instituto Libertad (investigación, políticas públicas) Fundación Jaime Guzmán (debate, formación, investigación) Fundación Futuro (investigación, proyectos)	www.institutolibertad.cl/ www.fjguzman.cl/ www.fundacionfuturo.cl/	s/d 1991 1993	Indirecta Directa Directa
Colombia	Partido Liberal Colombiano Partido Conservador Colombiano Partido Cambio Radical	Instituto de Pensamiento Liberal - IPL Academia del Pensamiento Conservador (formación, políticas públicas) Fundación Carlos Lleras Restrepo (formación, publicaciones)	No tiene a.pensamiento@partidoconservador.org fundacioncarloslleras.org/	1999 2002 2005	Directa Directa Directa
Costa Rica	Partido Liberación Nacional	Centro de Estudios Jorge Manuel Dengo (reflexión, formación)	www.pln.or.cr/noti/cp071207.htm	2007	Directa
Ecuador	Unión Demócrata Cristiana	Corporación de Estudios para el Desarrollo (investigación, asesoramiento)	www.cordes.org.ec	1984	Indirecta
El Salvador	Alianza Revolucionaria Nacionalista Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional	Instituto de Formación Política Mayor Roberto D'Aubuisson (formación) Inst. de Ciencias Políticas y Administrativas F. Martí (formación)	instituto@fln.org.sv	2003 s/d	Directa Directa
México	Partido de la Revolución Democrática - PRD Partido Acción Nacional - PAN Partido Acción Nacional Partido Revolucionario Institucional Partido Revolucionario Institucional	Instituto Nacional de Formación Política (formación) Fundación Miguel Estrada Iturbide (asesoría parlamentaria) Fundación Rafael Preciado Hernández (investigación) Inst. de capacitación y desarrollo político A.C. (formación) Fundación Colosio (promoción del debate de ideas)	www.prd.org.mx www.fmei.org.mx info@fundacion.pan.org.mx www.pri-hidalgo.org.mx/index.php www.fundacioncolosio.org/	s/d 2004 1993 s/d 1994	Directa Directa Directa Directa Directa
Nicaragua	"Aia" izquierda del sandinismo Alianza Liberal Nicaragüense Sandinismo (FSLN y MRS) Frente Sandinista de Liberación Nacional	CIPRES Hagamos Democracia (investigación, políticas públicas, capacitación) IPADE - Instituto para el Desarrollo y la Democracia Instituto de Estudios Nicaragüense (investigación)	www.cipres.org/ www.hagamosdemocracia.org. www.ipade.org.ni/ www.lbw.com.ni/~len/	1990 1995 1990 2004	Indirecta Indirecta Indirecta Indirecta
Paraguay	Patria Querida	DENDE - Desarrollo en Democracia	www.dende.org.py	s/d	Indirecta
Perú	Partido Aprista Peruano - PAP Partido Popular Cristiano Partido Popular Cristiano	Escuela de formación juvenil (formación de cuadros) Instituto Faustino Sánchez Carrión Instituto Peruano de Economía Social de Mercado (IPESM)	formacionjuvenil@hotmail.com s/d www.ipesm.net/	s/d s/d 2001	Directa s/d Indirecta

Think tanks y partidos políticos en América Latina (2007)

Organizaciones que forman parte de la estructura partidaria o que siendo estructuras diferentes tienen una relación estrecha con algún partido político

País	Partido	Nombre y misión principal	Página web o contacto	Creación	Conexión partidos políticos - <i>think tanks</i>
Uruguay	Frente Amplio	Fundación Liber Seregni (reflexión, debate, formación)	moribe@adnet.com.uy	2007	Directa
	Partido Nacional – fracción Herrerista	Instituto Manuel Oribe (propuestas de gobierno, formación)		1985	Directa
	Partido Colorado	Fundación José Batlle y Ordóñez (reflexión, debate)		2005	Directa
Venezuela	Acción Democrática - AD	Instituto de Estudios Superiores de Administración (formación)	www.isa.edu.ve/	1965	Indirecta
	COPEI	Centro Internacional de Formación Aristides Calvani (formación)	www.ifedec.com	1962	Directa
	COPEI	Instituto Popular de Formación – IPF (formación)	www.ipf.org.ve/	s/d	Directa

Fuente: consulta a expertos e internet.

Frecuencia de la demanda desde los partidos hacia los *think tanks* externos en América Latina (2007)

País	Partido	Frecuentemente	Ocasionalmente	Casi nunca
Bolivia	Movimiento Nacionalista Revolucionario		X	
	Podemos		X	
	MAS		X	
Brasil	Partido de los Trabajadores	X		
	Partido Social Demócrata Brasileiro	X		
	Demócratas		X	
	Partido Democrático Trabalhista			X
Chile	Partido Popular Socialista	X		
	Partido Socialista		X	
	Partido por la Democracia		X	
	Partido Radical Social Demócrata			X
	Democracia Cristiana		X	
Colombia	Renovación Nacional		X	
	Unión Demócrata Independiente		X	
	Liberal		X	
Costa Rica	Conservador		X	
	Cambio Radical		X	
	Partido Liberación Nacional	X		
Ecuador	Partido Unidad Social Cristiana	X		
	Unión Demócrata Cristiana		X	
	Patria Altiva y Solidaria		X	
El Salvador	Red Ética y Democracia		X	
	Partido Social Cristiano		X	
	Alianza Revolucionaria Nacionalista	X		
México	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional		X	
	Partido Acción Nacional		X	
	Partido de la Revolución Democrática			X
Nicaragua	Partido Verde Ecologista			X
	Frente Sandinista de Liberación Nacional		X	
	Partido Liberal Constitucionalista		X	
	Alianza Liberal Nicaragüense	X		
Paraguay	Movimiento Renovador Sandinista	X		
	Partido Colorado			X
	Partido Liberal Radical Auténtico			X
Uruguay	Partido Patria Querida		X	
	Frente Amplio	X		
	Partido Nacional		X	
Venezuela	Partido Colorado		X	
	Partido Socialista Unificado de Venezuela			X

Fuente: consulta a expertos e internet.

Partidos políticos y *think tanks* en Bolivia

Carlos Toranzo Roca

Introducción¹

El presente trabajo trata de identificar la articulación entre *think tanks* y partidos políticos en Bolivia. Sin embargo, atendiendo al influjo de los elementos contextuales y las especificidades políticas del caso analizado, que determinan ligazones entre la investigación y la generación de la política pública (Court y Cotterrell 2006), intentaremos identificar, de manera más amplia, los puentes existentes entre *think tanks* y política, pues no solo los partidos políticos hacen la política en Bolivia, ya que las acciones de la sociedad civil y de los movimientos sociales son determinantes para las definiciones de la *politics* y no únicamente de las *policies* (Arato y Cohen 1992). Máxime si se trata de sociedades donde la política asumió una “alta intensidad” (Sousa Santos 2004), como es el caso boliviano en la última década. En esta misma línea de análisis rescatamos las propuestas de Gaventa y Valderrama, quienes postulan que la participación política y, por ende, sus influencias en la *politics* y en las *policies* no es un tema que tenga que ver exclusivamente con los partidos políticos (Gaventa y Valderrama 1999).

El intento de análisis más general de la conexión entre *think tanks* y *policies* (Stone y Denham 2004), en especial al investigar a las ONG ligadas a los movimientos sociales y, por esa vía, relacionadas con la *politics* desplegada por el Movimiento al Socialismo (MAS), da lugar a razonar sobre los puentes existentes entre las organizaciones populares y el ámbito de la toma de decisiones (Grindle 2005). O, en su caso, pensar en la conexión existente entre los pobres y los tomadores de decisiones (Brett 2001), así como reflexionar sobre el debate de los últimos quince años acerca de la imposibilidad de hablar de desarrollo sin la participación de la gente (Hyden, Court y Mease 2004), que es, justamente, lo que trabaja el PNUD en su texto en torno a la construcción de una democracia de ciudadanos (PNUD 2004). Es, precisamente, el interés de intelectuales como Gaventa, más preocupado por las acciones de los ciudadanos y no solo de los beneficiarios del desarrollo (Gaventa 2006).

De todas maneras, la investigación se inscribe dentro de una temática muy explorada, en especial por algunas instituciones como el Overseas Development Institute (ODI) de Londres, sobre la relación entre la creación de evidencia y la producción de políticas públicas (Court y Young 2000; Maxwell 2003). En efecto, en este campo uno de los intereses es el identificar cuál es la relación entre investigación —en un sentido muy amplio, más bien entendida como la creación de evidencia que no necesariamente se

circunscribe a los altos rigores teóricos— y políticas públicas. Y, además, se preocupa de establecer puentes entre la investigación y las políticas públicas (Court y Young 2006).

No obstante, ese tipo de análisis se enfoca más en el ciclo de la política pública, en cómo es influida por la investigación y la creación de evidencia. El presente estudio de caso sobre Bolivia hace parte de esa preocupación fundamental, pero su especificidad radica en centrarse en la relación de los *think tanks* con la *politics*, dejando en un segundo plano la conexión de los *think tanks* con las *policies* (Garcé y Uña 2006). La frontera entre ambos ejercicios es muy estrecha, empero, la cuestión se aclara al entender, a partir de la investigación, que sí hay efectivamente conexión entre los *think tanks* y la *politics* —con los partidos políticos que hacen política, pero también con los movimientos sociales que hacen política—. Entonces, son esos partidos y movimientos sociales los que tienen capacidad de influjo en las *policies*, así como en la inclusión en agenda, la aprobación y el impulso de determinadas políticas públicas.

La influencia de los *think tanks* en la *politics*, en los partidos políticos o en los movimientos sociales que poseen organizaciones políticas es central, en particular en países donde hay regímenes fuertemente presidencialistas, donde es el presidente o, en su caso, el líder o el caudillo del partido, quien define las orientaciones de las políticas públicas (Mainwaring y Shugart 1994). La cuestión relativa a la cultura política (Dunkerley 1984) es ineludible para entender el estudio de caso, pues buena parte de la *politics* y muchas decisiones sobre las *policies* surgen de la política desplegada en las calles (Crabtree 2005), de la presión social ejercida por los movimientos sociales (Calderón y Szmukler 2000); Toranzo 2007), más aún en circunstancias históricas en las que el sistema político se hundió (Lazarte 2000) y los partidos políticos se convirtieron en máquinas electorales, razón por la cual se deslegitimaron (Alcántara 2004) y, justamente por ese hecho, son los movimientos sociales los que toman el lugar de aquellos, como ocurre en Bolivia desde el año 2000 (Lazarte 2005).

Con base en esos elementos teóricos, el trabajo ha sido estructurado de la siguiente manera: la sección I explora el contexto político de las últimas dos décadas, contexto que determina cómo se insertarán dentro de él los diferentes *think tanks*, no solo los partidarios. La sección II contiene una periodización ad hoc de los *think tanks* y su relación con los partidos políticos y con la política. La sección III define una tipología de los *think tanks* relacionados con los partidos y la política, construida en consonancia con la periodización ya definida. Por último, la sección IV muestra las conclusiones. Además, el trabajo incluye siete anexos, en cuya información se apoyó la redacción del estudio de caso.

La investigación se sustenta en información secundaria sobre el tema, pero la clave de su desarrollo es la información primaria obtenida de los personajes clave entrevistados.

I. Contexto político

1. Programa y ausencia de *think tanks*

En Bolivia, los partidos políticos no han tenido *think tanks* específicos para elaborar sus propuestas de políticas, sus programas u ofertas electorales, así como tampoco *think tanks* especiales para dar seguimiento a las políticas públicas cuando llegaban al poder. ¿De dónde surgían esos documentos? Generalmente, de comisiones de programa, de grupos ad hoc nombrados por las direcciones partidarias o por el jefe de partido. Esta es la experiencia de los partidos marxistas y nacionalistas revolucionarios de las décadas pasadas.² Tales grupos o comisiones lograban apoyos personales de algunos profesionales o especialistas en distintos campos, por lo común simpatizantes o gente allegada a alguna persona del partido. La suma de esas contribuciones era amalgamada por las comisiones de programa o de oferta electoral.

La construcción de partidos en torno a programas que contienen declaraciones ideológicas y establecen las orientaciones políticas de estas organizaciones tiene una larga tradición —alrededor de setenta años— en Bolivia. Lo acostumbrado era definir el contexto internacional y una aproximación al contexto nacional, fijando los problemas más importantes y las respuestas del partido frente a la realidad del país. Resulta paradójica la existencia de partidos surgidos de la existencia de un líder y exclusivamente de la formulación de un programa por este,³ aunque el partido no tuviera militancia o esta fuere escasa, ni tampoco estructura orgánica: el programa lo hacía todo. Esa es la característica de los partidos marxistas, trotskista —Partido Obrero Revolucionario (POR)— y del Partido Comunista desde la década de 1940. El nacionalismo revolucionario siguió también la tradición de formular un programa para ser partido político.⁴ Ese fue el caso del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) que lideró la revolución en 1952. Pero debe quedar claro que la existencia de un programa no estaba ligada a la de *think tanks* especializados en su formulación.

Otra tradición quizá consistió en que los partidos llegaban al poder con un programa político, pero su práctica efectiva de la política pública difería mucho de sus ofertas electorales. Junto a este hecho resalta que no existía, como tampoco hoy existe, la costumbre de realizar el seguimiento a las políticas públicas, tanto en los partidos en el poder como desde la oposición.

2. El contexto previo a la existencia de un sistema de partidos

Para entender mejor la temática del estudio, en especial los elementos contextuales, se debe resaltar que Bolivia no tuvo democracia representativa sino hasta 1982. Por tanto, la historia de tal sistema es muy corta, a diferencia de lo que sucede en otras naciones

de América Latina que cuentan con democracias centenarias. En la primera mitad del siglo XX se vivió una democracia censitaria con una suerte de sistema bipartidario (Club de Harvard 1999), mediante el cual se definía el acceso a la titularidad del poder con solo el voto del 5% de la población. Luego, de 1952 hasta 1964, se vivió la fase civil del nacionalismo de la revolución nacional, época que se podría definir como de un régimen revolucionario unipartidario mas no de una democracia representativa pluripartidaria. De 1964 a 1982, Bolivia tuvo una serie de regímenes militares de tipo dictatorial. En este período, la titularidad del poder se definía en el enfrentamiento entre las Fuerzas Armadas y el sindicalismo boliviano, reunido en la Central Obrera Boliviana (COB), cuyo núcleo era minero y estaba representado por la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB).

A partir de 1982, con el arribo al poder de la Unidad Democrática y Popular (UDP) bajo la dirección del presidente Hernán Siles Zuazo, los civiles recuperan el poder político hasta ese momento controlado por los militares. No solo se echa a la dictadura militar, sino que, por primera vez en la vida política boliviana, se inicia la construcción de una democracia representativa, en la cual, claro está, es central el rol de los partidos en la definición de la titularidad del poder.

Debido a la ausencia de una democracia representativa, en Bolivia tampoco hubo un sistema de partidos. La existencia de este sistema data apenas de 1982, luego de un largo período dictatorial iniciado en 1971. En efecto, solo después de la dictadura del coronel Hugo Banzer (1971-1978) Bolivia inicia la construcción de un sistema de partidos que permita, mediante la competencia electoral, definir la titularidad del poder. No obstante, entre 1979 y 1982 asistimos a por lo menos cinco elecciones presidenciales y a otros tantos golpes militares, lo que mostraba la debilidad inicial del sistema de partidos y del propio sistema político (Lazarte 2005). En esa época nace un partido político pro-empresarial, Acción Democrática Nacionalista (ADN), dirigido por el ex dictador Hugo Banzer, organización que resulta central para entender la política en el período que va de 1982 a 2005.

3. Hundimiento del sistema de partidos: el MAS en el poder

No obstante, la existencia del mencionado sistema de partidos fue muy corta: duró un poco más de dos décadas y dio señas de debilidad desde el inicio de las grandes rebeliones sociales del año 2000 —p. e. la Guerra del Agua en Cochabamba— y otras movilizaciones sociales, incluyendo la Guerra del Gas que acabó con la presidencia de Gonzalo Sánchez de Lozada en octubre de 2003 (Crabtree 2005). El hundimiento y descalabro del sistema de partidos llegó en las elecciones de diciembre de 2005, con el ingreso de Evo Morales a la presidencia de la república (Toranzo 2006). En Bolivia se

aplicó con radicalidad el clamor “que se vayan todos” extendido en la Argentina, pues la crisis política no dejó con vida a ningún partido político de los que desarrollaron la democracia representativa en más de dos décadas.

Cuadro 1
Resultados de las elecciones generales 1997, 2002 y 2005
(porcentajes de votación nacional)

Año	1997	2002	2005
MNR	17,0	22,4	6,4
ADN	22,2	3,4	-
MIR	16,7	16,3	-
NFR	c/ADN	20,9	0,6
Condepa	17,1	-	-
UCS	16,1	5,5	-
MBL	3,0	-	-
MAS	3,0*	20,9	53,7
Podemos	-	-	26,4
Unidad Nacional	-	-	7,8

* Con las siglas de Izquierda Unida

Fuente: elaboración propia, con base en datos de la Corte Nacional Electoral.

Las cifras del cuadro dan cuenta de la fuerza electoral del MNR, ADN, MIR (Movimiento de Izquierda Revolucionaria) y NFR (Nueva Fuerza Republicana)⁵ en las elecciones generales de 1997. En el año 2002 desaparecen Condepa (Conciencia de Patria) y el MBL (Movimiento Bolivia Libre) y se debilita la UCS (Unión Cívica Solidaridad), pero el MAS —que en 1997 obtuvo solo 3% de la votación y se presentó a las elecciones usando las siglas de Izquierda Unida (IU)— ya muestra su presencia. Lo resaltante es que, en las elecciones de 2005, el MIR y ADN desaparecen, en tanto que el MNR se muestra como un partido marginal. Solo queda el MAS como la gran fuerza política, acompañado por dos nuevas agrupaciones ciudadanas: Podemos y Unidad Nacional (UN). Estas últimas aún no son partidos políticos, pues no tienen una ideología clara y no resulta nítido a quién representan. Pero, ante todo, no cuentan con una estructura orgánica que establezca niveles de mando, modalidades de ascenso y requisitos para optar a cargos de representación.⁶

Desde las elecciones generales de 2005 es difícil hablar de la existencia de un sistema de partidos. A partir de ese año, la característica especial de la democracia boliviana es que viene funcionando sin partidos. El MAS no es un partido ni pretende serlo, como tampoco las organizaciones de la oposición. Las más salientes, Podemos o UN, a lo sumo son agrupaciones ciudadanas que no saben si se llegarán a convertir en partidos políticos en el futuro.

Una extraña democracia que funciona sin partidos, pero este es el terreno en el cual discurrirá la investigación, ante todo mirando las experiencias partidarias de los veinte años de democracia representativa.

Con el hundimiento del sistema de partidos desde el año 2000 vino lo que en teoría se conoce como el “retorno de la sociedad civil” (Sousa Santos 2004), pues los movimientos sociales sustituyeron a los partidos en la definición de la política (Arato y Cohen 1992), en la incorporación en la agenda de los temas políticos y en la generación de ideas para salir de la crisis institucional que vivió el país desde el año 2000 hasta el año 2005. Desde ese momento se observa que son los movimientos sociales los que incluyen las políticas en la agenda y no los partidos. En este período es importante la experiencia de muchas ONG que se convierten en *think tanks* de los movimientos sociales y, por esa vía, contribuyen a la agenda programática del MAS.

En la breve fase (1982-2000) de fortaleza de los partidos políticos, estos desplazaron a los sindicatos, la COB y la FSTMB, así como a las Fuerzas Armadas, de la definición de la política y la titularidad del poder. No en vano, durante la segunda mitad del siglo XX la política boliviana podía ser comprendida desde la centralidad de los sindicatos (Lazarte 2005).

4. Debilidad institucional de los partidos

En la germinal democracia representativa cercana a dos décadas, los partidos no se institucionalizaron o tuvieron institucionalidades muy débiles. Su característica más resaltante es que dependieron de sus jefes o caudillos, o simplemente se organizaron como máquinas electorales (Alcántara 1999) aunque no ideológicas, pues existieron en un contexto de fuerte desideologización de la política (Toranzo 2006). En buena medida, en Bolivia hay que seguir la historia de los partidos no a través de su desarrollo institucional sino, más bien, del fortalecimiento o debilitamiento político del líder o caudillo partidario. Pocos partidos han sobrevivido luego de la muerte de su caudillo.⁷ En casi ningún partido se ha producido la transmisión del poder del caudillo a otro líder. Antes bien, todos los caudillos se han dedicado a apartar del camino a aquellos que veían como sus competidores.

¿De qué partidos estamos hablando? Por un lado, de los denominados tradicionales: Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), Acción Democrática Nacionalista (ADN) y Movimiento Bolivia Libre (MBL). Algunos clasifican a este último como del grupo de partidos tradicionales. Otros no concuerdan con tal clasificación, pero tampoco lo incluyen dentro de las organizaciones antisistémicas o neopopulistas que surgieron en el terreno allanado por la

democracia representativa. Por otro lado, los partidos antisistémicos o neopopulistas incluyen a Conciencia de Patria (Condepa), Unidad Cívica Solidaridad (UCS) y Nueva Fuerza Republicana (NFR).

La democracia se desarrolló con esos partidos durante dos décadas. En dicho período hubo gobiernos de coalición entre algunas de esas fuerzas, fenómeno al que se denominó la “democracia pactada”, aludiendo a los acuerdos parlamentarios de segunda vuelta en el Congreso, cuando ningún candidato lograba la mayoría absoluta en la elección presidencial. Y también a los pactos efectuados entre el gobierno y la oposición para llevar adelante las reformas institucionales producidas entre 1985 y 2002. Dentro de ese sistema político, elegimos algunos partidos que podrían haber tenido *think tanks* específicos para la formulación de programas electorales o programas de gobierno. Aunque también le seguiremos la pista a *think tanks* independientes de los partidos que pueden tener influencia multipartidaria o en los movimientos sociales.

Pero, para efectos de la investigación, es importante detectar cómo en un marco de debilidad institucional de los partidos muchas veces organizaciones protopartidarias como el MAS tuvieron contacto y relación con *think tanks*. Igualmente, nos interesa entender cómo estos pudieron o no incidir en sus programas y ofertas electorales, así como en la inclusión en la agenda de temas de política pública.

De todas formas, dichos partidos, aunque no institucionalizados, desempeñaron un rol central en la creación de una democracia representativa antes inexistente. A ellos se debe atribuir que Bolivia, por primera vez en su historia, mantenga veintiséis años de democracia ininterrumpida, tras una larga tradición de inestabilidad política, golpes de Estado y gobiernos militares.

5. Elementos peculiares

Si por una parte la política en Bolivia discurre en los marcos de las instituciones políticas de la democracia, por otro, siguiendo la vieja tradición del sindicalismo revolucionario, que data más o menos de la década de 1930, la política tiene lugar también, y de manera recurrente, en las calles. Se trata del denominado fenómeno de la “política en las calles” (Calderón y Szmukler 2000), que implica que esta no se define en procesos institucionalizados sino que opera a través de actos de masa, asambleas, bloqueos de caminos, manifestaciones y rebeliones sociales, al ritmo de palos y dinamita. Ello refleja las viejas tradiciones mineras que, en épocas contemporáneas, se reinventaron como conducta cotidiana de los sindicatos cocaleros —fuente del MAS—, o de movimientos sociales, juntas de vecinos u otras organizaciones de la sociedad (Salazar 2008). Para algunos historiadores (Rivera 1984), esa es una “memoria corta” de los actores sociales, pues

habría una “memoria larga” de también levantamientos y rebeliones sociales que hace siglos habrían tenido un signo indígena y que hace sesenta años tienen a la cabeza a los sectores populares. En otras palabras, sea por una historia de décadas o de siglos, la política en Bolivia suele acontecer en las calles.

Esa “política en las calles” no necesariamente soporta la institucionalidad democrática; por el contrario, trata de enfrentarla o de negarla y, en general, apuesta por salidas que no son institucionales. Aunque capta la “memoria larga” de los movimientos sociales, su óptica es de corto plazo, de ventajas inmediatas y no de una construcción institucional de largo plazo. En una época en la que en varios países —como Venezuela, Ecuador, Bolivia e incluso la Argentina— los sistemas de partidos han caído o se han debilitado, tiene mucha importancia mirar también a los movimientos sociales. Estas organizaciones de la sociedad civil abiertamente hacen política y disputan a los partidos el monopolio de esta y de su representación. En cierta medida, algunos giros a la izquierda, en particular en los países andinos, tienen que ver con el renacimiento de la sociedad civil y con el consiguiente debilitamiento de las instituciones partidarias. En Venezuela, Ecuador y Bolivia los viejos partidos políticos se han hundido, sus congresos se han debilitado y sus poderes judiciales son muy dependientes de los poderes ejecutivos, cosa que sucede también en la Argentina. En los tres primeros países se dan intentos de refundación del Estado a partir de sus respectivas asambleas constituyentes, lo que de manera práctica implica dejar de lado a las instituciones existentes e intentar crear otras nuevas, proceso que hasta ahora resulta ser muy difícil.

En el caso boliviano, la tradición del sindicalismo revolucionario centralizado es muy fuerte. Este sindicalismo no privilegia las reivindicaciones económicas sino que, por el contrario, define las tareas del sindicato como las de cualquier partido político. En efecto, los sindicatos se entienden a sí mismos como cuasi partidos, o protopartidos, cuyo objetivo es la toma del poder y la generación de su propio Estado. Estos sindicatos, desde los años cuarenta o sus versiones modernas de ensamble entre sindicato y movimientos sociales en las últimas tres décadas, cuentan con el apoyo de algunas ONG o de instituciones universitarias públicas, que desempeñan una suerte de rol de *think tanks* para procesar ideas y propuestas de agenda política. En los cuatro últimos lustros, muchas ONG, actuando en red, participando en los foros sociales, en los movimientos anti-globalización y anti-neoliberalismo, en los eventos alternativos a las reuniones del Banco Mundial o del Fondo Monetario Internacional, u organizando eventos paralelos al Foro de Davos, han generado el empoderamiento de los movimientos sociales y también apoyado la organización política de esos actores de la sociedad civil. Los ejemplos más salientes de esas ONG son: Unión Nacional de Instituciones para el Trabajo de Acción Social (Unitas), Centro de Estudios para el Desarrollo

Laboral y Agrario (Cedla), Centro Boliviano de Investigación y Acción Educativas (Cebiae), Fundación Solón, Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (Cejis), Centro de Desarrollo Integral (CEDI), Centro de Comunicación y Desarrollo Andino (Cenda), Centro de Información y Documentación Bolivia (Cedib) y Programa Nina.

En consonancia con ese hecho, el apoyo de numerosas cooperaciones bilaterales, en especial de los países europeos, ha privilegiado también el empoderamiento de la sociedad civil y, por esa vía, ha dado el necesario oxígeno, recursos, asistencia técnica y agenda a muchos movimientos sociales (Exeni y Toranzo 2005). Algunos de estos movimientos han ingresado directamente a la política y a disputar la titularidad del poder a los partidos tradicionales. Esta es una pista analítica importante a seguir en este trabajo. El derrumbe de los denominados partidos tradicionales coincide con la entrada en escena del MAS como una fuerza nueva que copa los espacios de la política desde las elecciones generales del año 2002, en que casi alcanza el poder, pues quedó a 1,5% del MNR, que ganó las elecciones. La victoria del MAS en las elecciones de diciembre del año 2005, con una mayoría absoluta de 53,7% de la votación nacional, es un fenómeno digno de estudio. Lo haremos desde la perspectiva de la conexión entre esa fuerza política y algunos *think tanks* que podrían haber tenido influjo en la definición de sus agendas políticas y ofertas electorales.

Estudiar el caso del MAS es interesante, ya que abre la posibilidad de hallar vasos comunicantes entre dos tradiciones bolivianas de cultura política. Por un lado, la “memoria larga”, que data de más de un siglo, radica en la existencia de una cultura de la “política en las calles” y no transita por canales institucionales. Y, por otro, de una cultura política reciente, la democracia representativa, que no supera las dos décadas y discurre por canales institucionales. Los últimos diez años, el MAS ha transitado o utilizado muy sagazmente ambas culturas o tradiciones de hacer política, y lo ha hecho con tal eficacia que logró una victoria contundente en las elecciones del año 2005.

El MAS no es un partido clásico ni pretende serlo, y menos aún es una organización partidaria institucionalizada. Es, más bien, una federación de sindicatos y movimientos sociales y hasta de algunas ONG. Esa es la especificidad que se debe estudiar y ligar con los *think tanks* que apoyan al MAS. Como fuerza política de importancia, el MAS obviamente tiene relación con *think tanks*, pero estos no pueden ser de la modalidad tradicional de aquellos *think tanks* internos creados por los partidos políticos (Garcé y Uña 2006). Tampoco calzan en la modalidad clásica de los *think tanks* externos que apoyan a las organizaciones partidarias.

La especificidad del MAS —a manera de hipótesis a ser rastreada en la investigación— consiste en su articulación con algunas ONG que se convirtieron en *think tanks* de los movimientos sociales y, de esa manera, se conectaron y transformaron, después, en *think tanks* del propio MAS. La ventaja de este “modelo” radica en que tales ONG pueden aparecer como externas al partido, pero en realidad ser una suerte de *think tanks* internos del MAS. El hecho de no entenderse a sí mismo como partido sino como articulación de movimientos sociales, le brinda al MAS la facilidad de obtener el apoyo de ONG —y hasta de la cooperación internacional— sin que estas aparezcan dentro de su estructura institucional.

Así pues, trabajaremos en dos líneas. Primero, la relación de algunos partidos tradicionales —MIR, MNR y ADN— con *think tanks*, pero siempre en el marco de una democracia representativa muy joven, débil y poco institucionalizada, que implica la existencia de partidos también débiles, con poca institucionalidad y que, luego de la denominada “rebelión de la sociedad civil”, han desaparecido desde las elecciones generales de diciembre del año 2005. Y, segundo, analizaremos la relación *think tanks* con un partido no tradicional, el MAS, pero en el contexto especial de rebelión de los movimientos sociales que actúan como partidos políticos, fenómeno que por diversas razones condujo al desplome del sistema de partidos y a una democracia en la que hoy no existen partidos políticos. Analistas como Eduardo Gamarra, Jorge Lazarte, Roberto Laserna, René Mayorga y Joan Prats tienden a mirar esta situación como una democracia delegativa o plebiscitaria.

II. Periodización del funcionamiento de los *think tanks*

1. Aspectos generales

Bolivia no cuenta con una bibliografía sobre el surgimiento y desarrollo de *think tanks* o de centros de producción de pensamiento aplicado relacionado con organizaciones políticas, razón por la cual no nos referimos a centros académicos a la usanza de los centros universitarios clásicos. Más bien, pensamos en instituciones dirigidas a generar políticas públicas, a incidir en las formulaciones programáticas de los partidos, a orientar programas de gobierno, a influenciar en la política a través de la conexión con organizaciones que hacen política, sean partidos u organizaciones sociales, que en Bolivia compiten o sustituyen a los partidos.

Hablar de política en nuestro país no implica solo referirse a partidos políticos, pues la costumbre de los actores sociales es la “política en las calles”, lo que precisa un lente especial para observar sindicatos, organizaciones sociales o, como se les denomina de manera genérica recientemente, movimientos sociales.

La periodización que presentamos es un ejercicio ad hoc para este trabajo. Emerge de las entrevistas realizadas con los informantes clave y de la observación de la producción de ideas de diversas ONG y de fundaciones asentadas en Bolivia en las casi cuatro últimas décadas (1971-2007), todas ellas con algún influjo en la política, sea en la *politics* o la *policy*, o en la relación entre ambas.

1.1. Período dictatorial 1971-1978 y de transición a la democracia 1979-1982: emergencia de las ONG como *think tanks*

Durante la dictadura del coronel Hugo Banzer aparecen muchas ONG que se convierten en núcleos de pensamiento o *think tanks* de los actores sociales, en especial de los enfrentados a la dictadura: obreros, mineros y campesinos. Este es uno de los datos importantes en materia de *think tanks* ligados a la política. Hablamos de política no exclusivamente ligada a los partidos, pues en Bolivia desde hace un buen tiempo hasta hoy son las organizaciones sociales, los movimientos sociales, los que hacen política.

En la entrevista que para efectos del presente estudio le hiciéramos a Godofredo Sandoval, director del Centro de Información y Documentación de Bolivia, Cidob, este declara que, bajo la dictadura de Banzer, el boletín *Coyuntura* se dirigía a hacer “[...] Análisis político de los entretelones, de las contradicciones del régimen y, al mismo tiempo, cómo políticamente se estaban abriendo espacios para finalmente desembocar en la huelga minera, en las primeras elecciones”. Según él, el boletín *Coyuntura* tenía “una lectura y una producción política”; era la producción de conocimiento, en especial para las organizaciones sociales, a fin de que tuvieran elementos para enfrentarse a la dictadura. Cidob no pertenecía específicamente a un partido político, pero su línea política estaba adscrita a las visiones de las organizaciones sociales a las que apoyaba. El apoyo de ONG, de núcleos de pensamiento, a las organizaciones sociales aparece con más claridad en el período 1971-1978. En otros momentos, entre 1985 y 2000, esa relación se nubla por la primacía partidaria.

La fase 1979-1982, de transición o recuperación de la democracia, marcada por múltiples elecciones y otros tantos golpes de Estado, muestra una mayor presencia de ONG, algunas de las cuales fungen de *think tanks* de actores sociales. Paralelamente, otras ONG comienzan a convertirse en núcleos de pensamiento de algunos partidos, en especial del MIR. Alfonso Ferrufino expresa en su respectiva entrevista que “[c]iertamente, el MIR es el principal promotor de la constitución de ONG durante la dictadura de Banzer, lo que le va a hacer posible trabajar políticamente en sectores sociales estratégicos, particularmente en las áreas rurales”. Las ONG creadas durante la dictadura o un poco después se convierten en instituciones de apoyo o en *think tanks* del MIR. Este partido genera el modelo clásico de relación ONG - institución partidaria. Sin

embargo, no todas las ONG se transformaron en *think tanks*, pues la mayoría de ellas hacían labores de desarrollo.

En la misma fase se observa la emergencia de una suerte de *think tanks* internos de los partidos, constituidos por sus cuadros encargados de la formulación programática. Se trataría de la formalización de los tradicionales grupos de estudio organizados o promovidos por los partidos marxistas en los años sesenta y setenta del siglo pasado. Además, muchas veces se aprecia la relación de estos grupos partidarios con ONG específicas encargadas de trabajar o incluir en la agenda determinados temas puntuales.

Para el caso del MIR, Ferrufino expresa que “[l]a propuesta del MIR (entronque histórico), producto de un seminario en la clandestinidad en el 77, es un trabajo rigurosamente interno”. Empero, Guido Riveros matiza esa afirmación y habla de la relación del MIR con algunas de sus ONG, como Cinco,⁸ dando la idea de un flujo de trabajo y una relación entre el partido y la ONG que sirve de *think tank* al partido, a la que se le encargan determinados trabajos temáticos. Con referencia a la ONG Cinco, Riveros plantea que muchos militantes “trabajaban en torno a la ONG. Las comisiones eran de militantes del partido. Tenían sus responsables, su estructura, etcétera. Giraban en torno a esta ONG Cinco... Eran instituciones de acompañamiento y fueron ellas las que elaboraron las propuestas de gobierno que se presentaban en las diferentes campañas electorales”.

Queda clara entonces esta modalidad de relación entre grupos internos de militantes del partido con ONG del propio partido, pero que poseen la función especial de ser *think tank* partidarios para elaborar propuestas temáticas, muchas de ellas orientadas a la formulación de programas de gobierno.

1.2. Período 1982-2000, de construcción de la democracia representativa

Este período corresponde, por un lado, a la construcción de la democracia representativa, al desarrollo de las reformas institucionales, la aplicación de un programa de ajuste estructural o modelo neoliberal y la formación de un sistema de partidos (Club de Harvard 1999). Y, por otro lado, a la organización de la sociedad civil, de sus actores sociales, especialmente las ONG, con gran soporte de la cooperación internacional, para la incorporación en la agenda de temas de inclusión social, cuestiones étnicas, tierra y territorio, manejo de los recursos naturales, participación, entre otros. En muchos casos llegaron a posicionar el enfrentamiento contra el neoliberalismo y el sistema político y de partidos, apuntando a una mayor participación de la sociedad en la definición de las políticas públicas y el impulso de democracias directas y de base.

En los objetivos y misiones de muchas ONG, o redes de estas, es notoria la presencia de los temas señalados, siempre orientados a la movilización de los actores sociales. Así sucede con Unitas, Cejis, Cedla, Fundación Solón, Programa Nina, para citar algunos casos. Por ejemplo, el Cejis expresamente habla de su “Trabajo de formación política y jurídica en las organizaciones indígenas del oriente”. O el caso del Cedla que propone como misión: “A través del conocimiento, contribuir a fortalecer la acción política de los trabajadores, campesinos e indígenas, para la superación de las relaciones laborales de subordinación y dominación”.

No obstante, en los primeros años de este período subsiste el trabajo de algunas ONG como *think tanks* de apoyo a los partidos, especialmente en el caso del MIR y del MBL. Pero al pasar el tiempo, con la ruptura del MIR y la creación de un partido disidente emergente de sus filas, el MBL, las ex ONG del MIR se alejan del partido, pero algunas mantienen relación con la nueva organización política. El caso más paradigmático es el Instituto Politécnico Tomás Katari (IPTK), que ha sido una ONG clave para el desarrollo del MBL. Alfonso Ferrufino explica al respecto: “Cuando viene la división del MIR, las ONG, hablo en general porque siempre hay excepciones, encuentran la oportunidad de oro para desligarse del vínculo político orgánico con el argumento de que no querían complicarse con la división del MIR. Entonces deciden su independencia. Mi lectura es que las ONG fueron convirtiéndose en fuentes de empleo. Entonces eso va a debilitar, y en algunos casos prácticamente romper, vínculos entre estas ONG y una organización como el MIR.”⁹

La explicación de Ferrufino marca una época, separación o rompimiento de la relación orgánica de algunas ONG con el MIR, partido que las creó. Pero ¿cuáles son las razones de la ruptura? Por críticas a sus líderes de haber perdido la radicalidad del pasado y otras de orden ético. Es posible que numerosas ONG se hayan convertido en fuente de empleo de muchos militantes de la izquierda, pero estos mantuvieron el rumbo, es decir, convirtieron a sus ONG en núcleos de apoyo a los movimientos sociales. Luego de 1984 y, más aún, después del inicio del programa de ajuste estructural en Bolivia —1985—, muchas más ONG desarrollan un intenso trabajo de acercamiento a los sindicatos, a las organizaciones sociales, a las organizaciones campesinas y de base. Poco a poco, varias de esas ONG, no solo las provenientes de las filas del MIR, operan como *think tanks*, casi como pensadoras orgánicas, de apoyo a los sindicatos, las organizaciones de base y los movimientos sociales.

Pero, más allá de las ONG, un fenómeno trascendental de esta época, para efectos del análisis de la relación *think tanks* y partidos políticos, es la emergencia de fundaciones políticas de apoyo a organizaciones partidarias e instituciones democráticas como el

Parlamento, el Poder Ejecutivo o los sindicatos. Es el caso de las fundaciones alemanas Konrad Adenauer y la fundación soportada por esta, la Fundación Milenio; y la Hanns Seidel Stiftung y la fundación financiada por esta, Fundemos. Completa el trío de fundaciones alemanas la Friedrich Ebert-ILDIS, que opera directamente. Casi todas comienzan a trabajar cuando se produce la transición a la democracia en Bolivia, a partir de 1982, y luego con más intensidad desde el momento en que se producen los gobiernos de coalición, o cuando se desarrolla la “democracia pactada” a partir de 1985: el gobierno del MNR aliado con ADN, con Víctor Paz Estenssoro a la cabeza del primer partido (Verdesoto y Ardaya 1994).

1.3. Período 2000-2008, de desgaste del sistema de partidos y de retorno de la sociedad civil

Corresponde al período de desgaste del sistema político, así como de debilitamiento y deslegitimación de los partidos políticos —tradicionales y neopopulistas— que generaron y llevaron adelante la democracia representativa de dos décadas en Bolivia. Simultáneamente, es la época del “retorno de la sociedad civil” (2000-2005), en que tuvieron lugar las rebeliones sociales —Guerra del Agua en el año 2000; Guerra del Gas en el año 2003—, cuyos movimientos coparon la política y desplazaron a los partidos políticos (Crabtree 2005). Esta fase incluye, además, el triunfo electoral de Evo Morales en diciembre de 2005 y los dos años y medio de su gobierno que van hasta septiembre de 2008.

III. Tipología de los *think tanks* y su conexión a la periodización

1. Período dictatorial 1971-1978 y transición a la democracia 1979-1982

Es preciso hablar de dos subperíodos en lo que va de 1971 a 1982. El primero de 1971 a 1978, de la dictadura de Hugo Banzer; y el segundo de 1979 a 1982, de transición a la democracia, pero con varios regímenes militares y gobiernos civiles muy fugaces. En ambos subperíodos se va formando una tipología de *think tanks* y partidos, *think tanks* y política.

1.1. Aparición de ONG y formación de *think tanks* de apoyo político

En la época de la dictadura de Banzer (1971-1978) surgen muchas ONG en Bolivia. Algunos sectores de izquierda, partidarios o no, se cobijan en las ONG y desde ellas comienzan a incorporar en la agenda temas de defensa de los derechos humanos. A su vez, las toman como un espacio de trabajo, sea para producir conocimiento aplicado, formular agenda o iniciar contactos con movimientos sociales y, en algunos casos, realizar labores de desarrollo.

Cuadro 2
Evolución de las ONG en Bolivia
(según procedencia y por decenios)

Años	Nacional	Extranjera	Total
1931	1	-	1
1941-1950	1	2	3
1951-1960	1	2	3
1961-1970	10	6	16
1971-1980	28	11	39
1981-1989	145	36	181
1990-2001	589	50	639
Oct. 2002 - Nov. 2005	592	75	667

Fuentes: Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE) y Sistema de Información de ONG (SISONG).

De 1971 a 1978 surgen ONG que operan como *think tanks* de las organizaciones sociales, los sindicatos y los movimientos obrero y campesino; estas constituyen espacios donde se refugian sectores de izquierda que se encuentran enfrentados o perseguidos por la dictadura. Sus prioridades radican en visibilizar temas de derechos humanos y la lucha contra la dictadura. La Asamblea de Derechos Humanos es la ONG más visible en ese campo. El funcionamiento de la economía y el análisis político de la realidad son otras jerarquías temáticas. En este rubro destacan Cidob e Iglesia y Sociedad en América Latina (ISAL), que difunden ideas cristianas de justicia social. Varias ONG realizan trabajo de concientización política, de alfabetización, de visibilización de temáticas identitarias, indígenas y campesinas, como es el caso del Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (Cipca) o del Cedi de Oruro. Diversas ONG realizan labores de índole política y no tanto tareas de desarrollo.

Acabada la dictadura en diciembre de 1977, los años que van de 1978 a 1982 están marcados por cinco elecciones presidenciales sin ganador por mayoría absoluta y, por tanto, sin presidente electo directamente por el voto popular (Mayorga 1992). Tampoco se logra elegir al titular del poder en segunda vuelta, por el voto en el Congreso. Por esas imposibilidades aparecen en escena los militares, quienes definen la titularidad del poder mediante golpes de Estado. Cabe señalar que así como los militares suben al poder, inmediatamente los civiles se movilizan para echarlos (Dunkerley 1984).

En esta época se visibiliza una acción más clara de algunas ONG, no en vano a partir de 1981 crecen significativamente en número, quizá debido a la caída de la dictadura de Hugo Banzer, en especial aquellas organizadas o ligadas al MIR, así como otras sin filiación partidaria pero vinculadas a los actores sociales, ocupadas de la inclusión en la agenda de temas sociales y políticos.

Paralelamente, emerge una débil organización de núcleos partidarios encargados de las ideas o la formulación programática. No se trata necesariamente *think tanks*, sino de

grupos de dirección partidaria que se ocupan de procesar el pensamiento de los partidos. Así sucede con el MIR, el Partido Socialista (PS) o el MNR y el Movimiento Nacionalista Revolucionario de Izquierda (MNRI). Mientras tanto, las formulaciones programáticas de los partidos marxistas siguen a cargo de sus comités centrales o comisiones de programa, como en el caso del POR trotskista, el PCB ligado a la URSS y el PCML pro China.

En esta fase comienza a producirse una mezcla entre generación de pensamiento en el partido, sus comisiones programáticas, con algunas ONG de los propios partidos. El ejemplo más saliente de esta tipología es la relación de los militantes o dirigentes del MIR con el trabajo de la ONG Cinco, encargada de sistematizar muchos de los temas de la agenda o de la formulación programática de dicho partido.

La mayoría de las ONG nacen con el objetivo de ligarse a los movimientos sociales, en esa época fundamentalmente organizaciones sindicales, obreras o campesinas,¹⁰ en especial de los mineros y su organización gremial la FSTMB, la COB o la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), que eran los actores sociales más combativos contra las dictaduras. De ese entonces data la presencia de las radios mineras, en particular Pío XII, apoyada por los sacerdotes oblatos. Paralelamente, algunas ONG apoyaban a los mineros. En el mismo período, los partidos desplazaban a sus dirigentes y cuadros a las minas, o algunos dirigentes mineros se ligaban a partidos políticos: Artemio Camargo, que se incorporó al MIR, es un caso paradigmático.¹¹

De ese período también datan las acciones del Cidob, que colocaba en agenda los temas democráticos, de defensa de los derechos humanos y la necesidad de democratización del país, así como los referidos a las condiciones de vida de los trabajadores mineros de Bolivia; su Boletín *Coyuntura* era una carta de navegación para la época. Los fundadores de esa ONG son bolivianos. Su director, Godofredo Sandoval, habla del apoyo de cooperantes extranjeros, entre ellos los británicos John Crabtree y Ana Chaplin,¹² quienes eran muy sensibles a los temas impulsados por la COB y la FSTMB. Otra ONG importante es la Asamblea de Derechos Humanos, ocupada de las mismas temáticas. Godofredo Sandoval declara: “trabajábamos de manera muy estrecha con dos instancias; por un lado, Derechos Humanos —estaba el padre Julio Tumiri— y, también, con sectores progresistas de la Iglesia”. El sacerdote Julio Tumiri, presidente de esa institución, fue un símbolo de la defensa de los derechos humanos y de la lucha contra la dictadura.

No obstante, Sandoval expresa que una de las áreas de trabajo importantes de Cidob era la campesina, visión distinta a la de la izquierda de entonces, anclada solo en la clase

obrero —era la época del apogeo del obrerismo—, en especial la minera. Cidob fue una ONG pionera en lo que se refiere a mirar lo rural, lo campesino y hasta indígena, temas que ahora, en los inicios del siglo XXI, están en boga en Bolivia. El mismo tipo de trabajo de visibilización de lo campesino e indígena fue hecho por Cedi, una ONG de Oruro que sacó a luz los temas campesinos e indígenas. Esta ONG tenía el apoyo de los sacerdotes oblatos y elaboró cartillas de alfabetización con el método de Paulo Freire.

Sandoval resalta que en la década de 1970 la producción de pensamiento en la izquierda era limitada, pues los fundamentos teleológicos ya estaban en las ideas marxistas y el socialismo en construcción en la URSS, la China y Cuba. Según él, el manual de la URSS, el de Martha Harnecker, algunos textos de Poulantzas, Althusser o el *Libro Rojo* de Mao eran los textos a leer y adecuar al país. Ese habría sido el intento de algunos pensadores y de las ONG que operaban como *think tanks* de los actores sociales.

Paralelamente, comenzaban a aparecer otros textos de autores ligados al nacionalismo revolucionario: las ideas de Carlos Montenegro, Sergio Almaraz y René Zavaleta Mercado habrían impactado en algunos círculos de estudio de los partidos políticos. Por ejemplo, el MIR, partido que nació marxista pero a fines de los años setenta estableció su “entronque histórico” con el nacionalismo revolucionario, tuvo, por ese hecho, mucha más importancia política que los partidos marxistas tradicionales.

Entre los años 1971 y 1978, el MIR tuvo a varios dirigentes exiliados en Europa. Algunos miembros de su dirección nacional, como Jaime Paz Zamora y Alfonso Ferrufino, estaban asentados en Bélgica, en la Universidad de Lovaina. Provenían de la vieja Democracia Cristiana Revolucionaria (DCR), una escisión de izquierda del Partido Demócrata Cristiano (PDC). El MIR se dedicó a formar en Europa grupos de apoyo contra la dictadura. Con base en esos contactos, se convirtió en un partido pionero en la organización de ONG con apoyo internacional, en las que trabajaban sus militantes y simpatizantes. En Bolivia, el MIR y su ulterior escisión, el MBL, son vistos como los organizadores o “dueños” de muchas ONG.

Finalizada la dictadura de Banzer en diciembre de 1977 vino la realización de múltiples elecciones para elegir Presidente de la República, en un escenario en el que no había un sistema de partidos ni existía apego a la democracia. El momento político precisaba de partidos políticos para definir la titularidad del poder, y los que estaban a la mano eran el MNR, el MNRI, el MIR, el PS y pequeñas organizaciones marxistas de poco impacto electoral como el PCB, el PCML o algunos partidos de tendencia trotskista. A ellos se sumó una nueva organización política nacida en 1979, el ADN, partido proempresarial dirigido por el ex dictador Hugo Banzer.

1.2. *Think tanks* internos de los partidos

Los partidos políticos bolivianos, en especial los de tradición marxista, han cultivado la formación de cuadros y organizado grupos de estudio y de reflexión teórica o adoctrinamiento para captar simpatizantes. Tal es la tradición del PCB y de los partidos trotskistas. En estos, los miembros de sus respectivos comités centrales (comisiones de programa) se han encargado de las formulaciones programáticas. En cambio, en el MNR sus intelectuales, militantes del partido que no se ocupaban de la formación de cuadros, son quienes han producido las ideas o programas políticos. Es el caso de Carlos Montenegro, Augusto Céspedes, Víctor Paz Estenssoro y René Zavaleta Mercado.

En la segunda mitad de la década de 1970, el MIR se ocupó de formar una suerte de *think tanks* internos, formados por sus principales dirigentes, donde realizaron reflexiones teóricas que publicaron periódicamente. Siguiendo la tradición de los partidos marxistas, el MIR se dedicó también a la formación de cuadros, muchos de los cuales venían de los distintos departamentos del país. Estos constituyeron una especie de *think tank* partidario, pero con vasos comunicantes muy fuertes con ONG del propio partido, a las que se les encargaba elaboraciones temáticas específicas. De tanto en tanto, estos núcleos internos de cuadros se relacionaban con *think tanks* externos pero con vinculación partidaria para trabajar algunos temas específicos (tierra, etnias, economía, educación). O, más bien, dependiendo de su perfil, el MIR ubicaba a muchos cuadros en las ONG para producir informes o generar propuestas sobre temas puntuales.

2. Período 1982-2000, de construcción de la democracia representativa

2.1. Aspectos generales

El período 1982-2000 es el más importante para la construcción de la democracia representativa, y será, por tanto, la fase en la que pondremos más interés para detectar la relación entre *think tanks* y partidos políticos o, de manera más genérica, para observar el puente entre *think tanks* y política. Se trata de un período marcado por lo que los científicos políticos denominan el retorno a la democracia (Lazarte 2000), pero que con más precisión debe denominarse el período de construcción de una democracia representativa antes inexistente (Toranzo 2006). Hablamos de un instante posterior a la caída de la dictadura del general Luis García Meza en 1981 y, luego, del alejamiento de otros regímenes militares transitorios que abrieron paso al gobierno de la UDP, de Hernán Siles Zuazo. La UDP fue un frente de izquierda conformado por el MNRI, el MIR y el PCB. Siles Zuazo gobernó de 1982 a 1985, pues tuvo que recortar su mandato en un año debido a la confluencia de una crisis económica marcada por una inflación de 22 000% anual y una grave crisis política que evidenciaba una situación de anomia estatal.

Víctor Paz Estenssoro, del MNR, quien había encabezado la Revolución Nacional de 1952, sucedió a Siles Zuazo en 1985. A pesar de haber salido segundo en la votación popular, después del ex dictador Hugo Banzer de ADN, quien ganó la elección, fue electo Presidente de la República en la segunda vuelta congresal con el apoyo del MIR de Jaime Paz Zamora. Paz Estenssoro gobernó con un pacto post elección presidencial suscrito con ADN, acuerdo que fue denominado el Pacto por la Democracia, el cual le aseguraba una mayoría congresal. Con este gobierno se inició la “democracia pactada”.

Paz Estenssoro gobernó hasta 1989, cuando fue sucedido por Jaime Paz Zamora del MIR. Este formó un gobierno de coalición, denominado Acuerdo Patriótico, con Hugo Banzer. Lo sucedió Gonzalo Sánchez de Lozada, del MNR, quien gobernó de 1993 a 1997 con una coalición apoyada por el Condepa, el MBL y el Movimiento Revolucionario Tupaj Katari de Liberación (MRTKL). En 1997 fue sustituido constitucionalmente por Hugo Banzer, quien gobernó con una coalición amplia formada por su partido, el MIR, el Condepa, UCS y NFR. Banzer murió en 2001, un año antes de concluir su gobierno. Lo sucedió su vicepresidente, Jorge Quiroga, hasta agosto de 2002.

La democracia pactada entre 1985 a 2000 trajo estabilidad política y gobernabilidad, así como una profunda reforma institucional con logros positivos. Pero poco a poco el poder fue usado para el clientelaje y las prebendas, hecho que devino en un manejo patrimonial del Estado. Este fenómeno condujo a una fuerte deslegitimación del sistema político y de los partidos, al extremo que fueron mirados como el símbolo de la corrupción.

Simultáneamente al nacimiento de la democracia pactada, se dio inicio a las reformas neoliberales. En dos décadas, estas no solucionaron la pobreza, antes bien, crearon mayor desigualdad e inequidad social, ampliando las brechas entre pobres y ricos, entre ámbito urbano y mundo rural (Antelo y Jemio 2000). La introducción del neoliberalismo fue general en América Latina y formó parte de la globalización económica, que inducía a procesos de privatización y de ampliación y profundización de las lógicas de mercado.

En Bolivia, la mayoría de los partidos tradicionales o neopopulistas congeniaron con el modelo neoliberal y se adscribieron a la lógica de mercado (Mayorga 1995). Algunos comenzaron a recibir apoyo de fundaciones, que se transformaron en *think tanks* específicos para estas organizaciones.

Asimismo, otras fundaciones trataron de convertirse en *think tanks* de diversos partidos. La veta de las fundaciones transformadas en *think tanks* de apoyo a los partidos, a la política, al desarrollo de la institucionalidad democrática, es la más destacable para el objetivo de nuestra investigación. Willi Haan, director de la Fundación Ebert, asevera

que “[s]e quiere apoyar a contrapartes que se encuentran *grosso modo* dentro del espectro político de la socialdemocracia”.

Mientras la mayoría de los partidos adscribieron al neoliberalismo, las ONG y muchos movimientos sociales se tornaron en sus adversarios, así como del sistema que defendía esta política económica. Las ONG nacionales e internacionales, junto a la cooperación bilateral, se convirtieron en núcleos de pensamiento, en una suerte de *think tanks* encargados de posicionar ideas, de generar una agenda antineoliberal y, muchas veces, de enfrentamiento al sistema de partidos. La casi totalidad de cooperaciones bilaterales —holandesa, sueca, danesa, alemana, belga y alguna otra— colocaron como sus temas prioritarios la inclusión social, la equidad, la participación social, la democracia de base y el empoderamiento de los pobres (Exeni y Toranzo 2005). De esta manera, su sintonía fue y es mayor con los movimientos sociales y no así con los partidos que impulsaban la democracia pactada.

Más allá de las cooperaciones internacionales, las ONG definieron claramente sus visiones y misiones como orientadas a apoyar a los movimientos populares, a formarlos, a capacitarlos, a empoderarlos para enfrentar un modelo económico y político que, según ellas, generaba inequidad y pobreza. De manera nítida, esas ONG se transforman en *think tanks* de las organizaciones sociales, de los sindicatos y de los movimientos sociales.

Ahora nos toca entrar en la tipología de los *think tanks* y la política correspondiente al período analizado.

2.2. ONG y apoyo a los partidos: el caso del MIR-MBL

En los primeros años de construcción de la democracia siguió operando el modelo de las ONG como *think tanks* de los partidos, en particular en el caso del MIR. Mientras este partido estaba en el gobierno de la UDP (1982-1985) sufrió una escisión —el MBL— en 1984, cuando su líder Jaime Paz Zamora era vicepresidente. El MIR quedó con algunas ONG, pero otras, según afirma Alfonso Ferrufino, prefirieron tomar distancia del partido que las creó.

Buena parte de los miristas explican que muchas de las ONG, al ver que el MBL se ligaba más a la línea inicial de izquierda del MIR, prefirieron estar cerca del nuevo partido. Lo cierto es que el Instituto Politécnico Tomás Katari (IPTK), Tierra, entre otras, son símbolos de la relación de ONG con el partido.

Conforme el MIR y el MBL entraron en los gobiernos de coalición y adscribieron la implementación del ajuste estructural, en línea directa con el manejo prebendal del poder

por los partidos políticos, muchos ex militantes miristas y también los del MBL, en particular los ubicados en las ONG, se fueron separando de estas organizaciones. De esa manera, las viejas y las nuevas ONG se alinearon con los movimientos sociales y su rechazo al modelo neoliberal y la condena de los partidos políticos que manejaban el poder recurriendo a prebendas y al clientelaje.

2.3. ONG de apoyo a sindicatos, organizaciones de base y movimientos sociales

Junto a la globalización, a la internacionalización más aguda de la economía y de la cultura, a la expansión de los procesos de privatización, vino como su acompañante la globalización de la antiglobalización. La otra cara de la globalización fue la expansión de los movimientos anticapitalismo, el fortalecimiento de los grupos y procesos sociales antiglobalización. En este contexto, una cuestión central para comprender el tema referido a la relación *think tanks* y política son las dinámicas globales de las ONG, la mayoría de ellas enfrentadas a la globalización, el neoliberalismo, el capitalismo y los partidos políticos, pero enarbolando el impulso de las democracias de base o democracias directas. En esa línea están las iniciativas internacionales en defensa de los movimientos indígenas que buscan recuperar a los pueblos originarios.

En muchos casos, no solo las ONG europeas y de los Estados Unidos han promovido el desarrollo del pensamiento o el posicionamiento de agendas referidas al empoderamiento de la sociedad, la inclusión social, el género, la interculturalidad, los temas indígenas, la cohesión social, la antiglobalización, sino que numerosas cooperaciones internacionales multilaterales insistieron en esas cuestiones. El conjunto de esas cooperaciones comenzó a establecer vasos comunicantes con los movimientos sociales para hablar de equidad, cohesión social, exclusión y derechos indígenas. En general, han fomentado procesos de empoderamiento de los sectores más postergados de la sociedad, en particular de los indígenas, pero olvidando el apoyo al sistema político y los partidos políticos.

La cooperación internacional ha simplificado a la sociedad civil pues la ha identificado con las ONG; es a estas a las que apoya y toma como interlocutoras. De manera inversa, ha recibido todo el influjo ideológico y demandas de las ONG. En ese contexto, hasta llegó a ser moda de izquierdas la asistencia al Foro Social de Porto Alegre, donde se discuten ideas, conceptos y utopías antiglobalización. Ese Foro expresa la otra globalización a la que hacemos referencia. Todos esos movimientos antiglobalización han ido creando líderes o impulsado a los ya existentes, y lo han hecho mediante la generación de redes, dando apoyo financiero a temas que les interesan, también brindando apoyo o asistencia técnica-temática y soporte logístico para la realización de talleres y seminarios en los que se difundan los contenidos de la antiglobalización. Son esos movimientos y

ONG globales los que apoyan y promueven a líderes sociales que comulguen con las ideas antiglobalización.

En tal sentido, Evo Morales no es solo un representante de los cocaleros de Bolivia, de los movimientos sociales populares e indígenas del país, sino se ha convertido en un líder global de las ideas antiglobalización impulsadas por las diversas redes de ONG.

Al respecto, la red de ONG Unitas se propone como objetivo “[p]romover la participación de organizaciones populares en el análisis y elaboración de políticas públicas que permitan diseñar nuevos paradigmas de desarrollo”. La ONG Cejis plantea realizar un “trabajo de formación política en las organizaciones indígenas del oriente”. Por su parte, Cedla expresa que es un “[c]entro de investigación que genera conocimiento y reflexión crítica sobre el capitalismo desde la centralidad del trabajo”. La Fundación Solón declara que su misión es “[r]ecuperar las voces de los sectores oprimidos y los discriminados: trabajadores, pueblos indígenas”, mientras el Programa Nina declara que su objetivo es el “[f]ortalecimiento del movimiento campesino indígena originario y su participación en la vida política boliviana”.

De la lectura de los objetivos, misiones y visiones de decenas de ONG se colige que no solo realizan labores de desarrollo: son centros de procesamiento de ideas, de generación de agenda; instituciones de soporte programático —formal o informal— de las organizaciones y movimientos sociales. En muchos casos, expresan abiertamente que están organizadas para apoyar las acciones políticas de los movimientos sociales (Arato y Cohen 1992). En Bolivia, donde los partidos políticos son nuevos y débiles (Alcántara 1999), se tiene que tener presente que la política la hacen las organizaciones sociales en las calles, colocando en agenda sus temas, proponiendo temáticas y consignas o, simplemente, sacando del gobierno, por la fuerza de la movilización, a regímenes que, según ellas, no cumplen los objetivos del “pueblo”. La existencia de muchísimas ONG que son en la práctica *think tanks* de los movimientos y organizaciones sociales es una característica específica de Bolivia, y quizá de algunos otros países andinos. Precisamente por ello tienen alto influjo en la política y en la inclusión en la agenda y formulación de políticas públicas.

Javier Gómez, director del Cedla, convalida este razonamiento: “Cedla nace en 1985. Lo crean once personas, todas de militancia de izquierda, de corrientes distintas de izquierda [...] nuestra misión y visión: generación de conocimiento para la acción política de los trabajadores y campesinos”. Continúa, respecto a la producción de conocimiento: “No es fácil administrar la idea de que generemos conocimiento que debe ser más bien científico, pero no es conocimiento académico o no es para la

academia. Es un conocimiento para la movilización social”. Lo que asevera Gómez es lo que piensan y hacen muchísimas ONG, por ello, es central ubicarlas como *think tanks* específicos de los movimientos sociales y, por esa vía, de las organizaciones políticas ligadas a estos movimientos.

¿Cómo trabajan esas ONG? ¿Cuáles son sus productos? Forman centros de investigación que cubren varios temas, como en el caso del Cedla. Otras se dedican a temas más específicos, como sucede con Cipca, ligado a lo agrario; el Centro Boliviano de Investigación y Acción Educativas (Cebiae), ocupado de la educación; o el Cejis, especializado en temas de tierras e indígenas. Producen libros, folletos, diagnósticos, hacen encuestas, organizan seminarios con los actores sociales, capacitan a líderes de las organizaciones sociales, hacen *advocacy* y *lobbies* para muchas políticas públicas y elaboran proyectos de ley. Además, realizan un trabajo especial de llegada a los medios de comunicación para incluir temas en la agenda, fijar su posición crítica frente a las políticas gubernamentales, y también brindan asesorías a organizaciones sociales.

Asimismo, trabajan de manera muy estrecha con cooperaciones bilaterales en materias de mutuo interés. Trabajan en red con numerosas ONG internacionales, no solo para obtener financiamiento sino para modular y amplificar muchos de los temas y de las agendas que proponen. Con frecuencia, la experiencia acumulada en décadas por muchas de estas ONG es mayor que la estatal en ciertas temáticas, como ocurre en el caso de la tierra, el agua y las cuestiones étnicas.

2.4. Fundaciones alemanas de apoyo a partidos políticos e instituciones democráticas

La presencia de fundaciones de apoyo a los partidos políticos, su conversión u operación como *think tanks* de los partidos o de instituciones políticas, es uno de los datos salientes de la época democrática iniciada en 1982. Se trata casi del modelo clásico de *think tanks* de apoyo partidario. En Bolivia en particular tienen importancia las fundaciones alemanas Friedrich Ebert, Konrad Adenauer y Hanns Seidel, que soportan directamente a uno o algunos partidos políticos. Willi Haan, director de la Fundación Ebert, refiriéndose a las fundaciones alemanas expresa que: “nos diferenciamos de las demás agencias de cooperación”, pues su trabajo es esencialmente de tipo político.

El apoyo que brindan y el funcionamiento de estas fundaciones difieren. La Fundación Ebert actúa de manera directa con sus contrapartes, mientras la Adenauer y la Hanns Seidel han impulsado la creación de otras fundaciones para que soporten a sus partidos políticos afines. Así, la Fundación Adenauer apoya a la Fundación Milenio y la Hanns Seidel trabaja con Fundemos.

Aparte del trabajo estrictamente partidario, la Adenauer y la Ebert apoyan programas específicos de desarrollo institucional del Parlamento, municipios, sindicatos o, algunas veces, a instituciones del Ejecutivo. En muchos casos, las tres fundaciones han apoyado, y lo hacen todavía, el desarrollo institucional del Parlamento a través de una fundación boliviana pero con soporte de la Fundación Adenauer, la Fundación de Apoyo al Parlamento y la Participación Ciudadana (Fundappac).

a) Friedrich Ebert Stiftung: apoyo a varios partidos de centro izquierda

La Fundación Ebert comienza a operar en Bolivia hacia 1983, en pleno inicio del proceso de democratización. Tratándose de una fundación socialdemócrata, debería haber tendido un puente directo de apoyo al partido socialdemócrata boliviano, el MIR, pero su primer director, Heidulf Schmidt, prefirió apoyar a todos los partidos que desarrollaban la democracia, así como a los sindicatos, la COB y las organizaciones populares ligadas a los temas rurales. El primer objetivo que se trazó la Ebert fue la creación de una nueva cultura política basada en el diálogo y la tolerancia entre adversarios.

Desde sus años iniciales en el país, la Ebert se encargó de organizar grupos de trabajo como Foro Económico, Taller de Investigaciones Socio Económicas (TISE), Debate Agrario, Mesa Laboral y Foro Político. Algunos de los espacios de discusión eran cerrados y muchas veces dirigidos a lograr concertaciones informales sobre algunos temas de la política pública.

Esos grupos plurales de profesionales, intelectuales y operadores de políticas públicas funcionaban como *think tanks* multipartidarios, produciendo insumos para nuevas políticas públicas o para evaluar las que estaban en curso. Hay una estrecha relación entre los productos de los grupos, sus documentos de trabajo, consultorías, discusiones, publicaciones y la política pública boliviana.¹³ En estos grupos participaban intelectuales de la oposición, ministros, viceministros, candidatos a la presidencia y vicepresidencia, y dirigentes sociales, como fue el caso del Foro Económico. Políticos como Gonzalo Sánchez de Lozada captaron ministros o viceministros para sus gobiernos de estos grupos. La experiencia del Foro Económico, un *think tank* de *seniors*, es reproducida por el TISE, conformado por profesionales más jóvenes que igualmente discutían y formulaban propuestas de políticas públicas. La mayoría de ellos fueron convocados por diversos gobiernos como viceministros o ministros. Sobre el trabajo de *think tank* con incidencia en políticas públicas, Willi Haan, director de la Fundación Ebert, dice: “Así entendemos el trabajo: no solamente como un *think tank*, sino nosotros queremos incidir sobre los procesos activamente. Nos entendemos como un *think and do tank*”.

Por su parte, Debate Agrario y Mesa Laboral se centraron específicamente en temas agrarios y cuestiones laborales. En esos grupos plurales también se preparaban insumos para políticas públicas. Sus miembros eran profesionales, tomadores de decisiones y dirigentes sociales de esas áreas, de manera que su influjo en las políticas respectivas fue muy notorio.

Esa fue la experiencia, con matices diferenciados, entre 1984 a 1997. Entre 1997 y el año 2002 el trabajo de la Ebert fue parecido: apoyo a partidos, preparación de insumos para políticas públicas, grupos de trabajo, pero su influjo fue mucho menor que en la época precedente, en especial en las áreas económica, agraria y laboral. Quizá ello se debió a que los partidos se volvieron herméticos, o los grupos de trabajo organizados por la Ebert se desgastaron y cumplieron un ciclo de vida.

No obstante, la Fundación Ebert, en colaboración con la Fundación Konrad Adenauer, Fundappac y el Parlamento, sí tuvo un influjo en las políticas referidas a la reforma institucional, la reforma del Parlamento y de los partidos políticos. La modalidad de trabajo con esas fundaciones fue diferente: se trataba de la formación de *think tanks* de profesionales encargados de preparar insumos de políticas para colaborar con los actores políticos o decisores públicos de diversos partidos que impulsaban la reforma institucional.

Si bien la Ebert experimentó con grupos de trabajo cerrados, no por ello dejó su labor con grupos más abiertos, con la participación de medios de comunicación, profesionales, intelectuales, políticos y jóvenes dirigentes sindicales. No obstante, en estos grupos el objetivo parecía ser más la inclusión en la agenda de temas de política o de evaluación y seguimiento a algunas políticas públicas —económicas o institucionales— ya implementadas. La Ebert tuvo más influencia en la política a través de los grupos de trabajo cerrados que con los grupos abiertos o seminarios de reflexión dirigidos a un público más amplio.

Desde al año 2000, cuando se producen las rebeliones sociales en Bolivia, la labor de apoyo a los partidos políticos de la Ebert se complicó, pues estos entraron en una fase de deslegitimación y, por otro lado, los movimientos sociales optaron por trabajar con sus ONG allegadas.

A partir de la llegada de Evo Morales al poder, la Fundación Ebert ya no brinda apoyo a todos los partidos políticos, sino se enfoca en la colaboración con fuerzas de centro izquierda del país. Brinda soporte a la discusión política, las propuestas de políticas públicas, la organización interna y las relaciones internacionales fundamentalmente para el MAS. Pasaron algunos meses hasta que el MAS decidiera aceptar el apoyo de la Ebert,

pues muchos de sus dirigentes sentían poco aprecio por las fundaciones que en el pasado apoyaron a los partidos que impulsaron el desarrollo democrático. No obstante, otros dirigentes del propio MAS, formados en los distintos núcleos de discusión que impulsó la Ebert en esos años, abrieron las puertas a la colaboración. Por otra parte, los intentos de apoyo, de impulso a la discusión política, al Movimiento Sin Miedo (MSM), aliado del MAS, al Colectivo Sí Bolivia, de oposición pero de línea de centro izquierda, son más esporádicos.

b) Konrad Adenauer Stiftung: apoyo a la Fundación Milenio

La Fundación Konrad Adenauer trabaja en Bolivia desde 1984 brindando apoyo a la democracia. De 1974 a 1984 desarrolló una actividad esporádica con representantes de otros países. Perteneció a la Democracia Cristiana alemana y, en teoría, debía haber mantenido una relación orgánica o fraterna con el Partido Demócrata Cristiano de Bolivia (PDC). De hecho, mantuvo relaciones con el PDC entre 1984 y 1990, pero no desplegó un trabajo político pues se trataba de un partido muy pequeño que no tenía mayor influencia.

En 1990, la Adenauer establece contacto político con el MNR o, más bien, con uno de sus líderes, Gonzalo Sánchez de Lozada, quien fuera ministro de Planeamiento del presidente Víctor Paz Estenssoro entre 1987 y 1989 y conductor de la liberalización económica en Bolivia. Este líder crea la Fundación Milenio en 1990 con el apoyo y financiamiento de algunos empresarios, pero con el soporte financiero de la Fundación Adenauer. Napoleón Pacheco, director ejecutivo de Milenio, expresa que la institución “[s]e funda en 1990 y empieza a trabajar en 1991. El promotor de la creación de la Fundación fue Gonzalo Sánchez de Lozada. Su idea siempre fue tener una instancia donde se congregue gente que reflexione, que piense, y obviamente que a partir de ese proceso le pueda sugerir cosas. Esa fue la finalidad de la Fundación”. Desde la creación de la Fundación Milenio, la Adenauer trabaja abiertamente brindando apoyo político a un partido, al MNR, pero lo hace triangulando su acción a través de la Fundación Milenio. De esta manera, la Fundación alemana decide tener un partido contraparte para sus labores de apoyo a la democracia en Bolivia.

Según Napoleón Pacheco, la relación de Milenio era con Sánchez de Lozada y no con la estructura orgánica del MNR, que miraba con celos a la Fundación Milenio. Sin embargo, ello implicaba claramente que esa Fundación mantenía una relación orgánica con uno de los grupos del MNR. Sánchez de Lozada influyó o decidió la nominación de un primer directorio de Milenio, presidido por él, conformado por empresarios cercanos a su entorno y políticos que simpatizaban con él. En 1992 era evidente que el

candidato del MNR a las elecciones de junio de 1993 sería Gonzalo Sánchez de Lozada. Este dirigente, que se transformó en jefe del partido, comenzó a trabajar su plan de gobierno, denominado el Plan de Todos, a partir de la labor de la Fundación Milenio. Esta se encargó de conformar un *think tank* de profesionales afines al MNR, simpatizantes de Sánchez de Lozada y algunos intelectuales independientes, quienes discutieron, elaboraron y formalizaron la propuesta de plan de gobierno.

En junio de 1993, Sánchez de Lozada ganó las elecciones y convocó a buena parte de los directores de la Fundación Milenio como sus ministros.¹⁴ Asimismo eligió como ministros o viceministros a varios intelectuales independientes que colaboraron en la elaboración del plan de gobierno. Cuando asume la Presidencia de la República, Sánchez de Lozada renunció a la presidencia de la Fundación, pero dejó en el cargo a una persona allegada a su línea política. Milenio muestra de manera cristalina que existió una organización que trabajó como *think tank* explícito de un partido o una fracción de un partido político.

Durante la presidencia de Sánchez de Lozada, la Fundación Milenio organizó seminarios, conversatorios, mesas redondas y publicaciones, especialmente su *Informe Económico*, todos ellos dirigidos a analizar la política gubernamental. A estos eran invitados autoridades, profesionales e intelectuales cercanos al gobierno, pero también profesionales no adscritos a este o a su línea. El seguimiento formal de la política gubernamental la realizaba el propio gobierno, pero el seguimiento informal corría a cargo de la Fundación Milenio. Es cierto que esta tuvo alguna independencia institucional respecto del gobierno, pero poseía una relación umbilical con el grupo de Sánchez de Lozada o la fracción del MNR que dominaba el Poder Ejecutivo.

Al concluir el período presidencial de Gonzalo Sánchez de Lozada en agosto de 1997, este retomó la presidencia de Milenio. La Fundación siguió funcionando como un *think tank* de la fracción del MNR dirigida por él. Como ese año el candidato del MNR a la presidencia era de otra fracción del MNR,¹⁵ la oferta de programa de gobierno no la hizo la Fundación Milenio, lo que avala el hecho de que esta trabajaba con una y no con todas las fracciones del partido. Pero para efectos de nuestra investigación, se mantiene como un caso clásico de relación entre un *think tank* específico y un partido político.

Entre 1997 y el año 2002, la Fundación Milenio llevó adelante seminarios, conversatorios, análisis y publicaciones (*Informe Económico*) evaluando y haciendo seguimiento, desde la oposición, a la política gubernamental del general Hugo Banzer (1997-2001) y de Jorge Quiroga (2001-2002).¹⁶ Cuando Gonzalo Sánchez de Lozada se transformó de nuevo en candidato presidencial por el MNR en el año 2002, la Fundación Milenio operó una vez más como el *think tank* encargado de formular la propuesta de gobierno. Este candidato

ganó la Presidencia de la República en la segunda vuelta electoral. Tras asumir el cargo, Sánchez de Lozada renunció a la presidencia de Milenio. Entre agosto del año 2002 y octubre del año 2003, fecha en que Sánchez de Lozada renuncia a la presidencia de la Fundación, Milenio se ocupó de la labor de *think tank* del presidente y su grupo político, pero no de toda la coalición de gobierno.¹⁷

Si la Fundación Milenio no tuvo una relación institucional y orgánica con el MNR tal que dependiese de este partido, tampoco la tenía con su Fundación financiadora, la Konrad Adenauer. A esta solo le presentaba cada año un plan de actividades que era analizado, aceptado y financiado por la organización alemana; asimismo, anualmente rendía su informe a sus financiadores.

La Adenauer apoyó financieramente, a través de Milenio, a un partido o a una fracción del MNR. Pero, por otro lado, optó por realizar un trabajo de apoyo multipartidario a la reforma del Parlamento y de los partidos políticos. Para ello, realizó por cuenta propia seminarios, consultorías, publicaciones, asesorías y *Noches Parlamentarias* muy concurridas. A su vez, apoyó como contraparte para ese trabajo a la Fundappac, creada en 1996. Stephan Jost, ex director de la Fundación Adenauer, dice que en ese trabajo “[s]iempre tuvimos un enfoque pluripartidista. Y esa fue nuestra entrada para el programa de apoyo al Parlamento con las *Noches Parlamentarias*: asesoramiento a las legislaciones, crear grupos de trabajo, cambios de reglamento, la Ley de Partidos, apoyando a ministerios. Pero siempre esto era una revolución”. Alude a que era una revolución el trabajo con parlamentarios y, a la vez, con funcionarios de gobierno en las tareas de reforma institucional, en especial en lo que atañe al desarrollo municipal.

Por su parte, Alfonso Ferrufino, ex director de Fundappac y ex vicepresidente de la Cámara de Diputados, expresa que “[l]a idea es que definimos la posibilidad de construir propuestas de fortalecimiento institucional del Congreso como el objetivo de interés político transversal a todas las corrientes”. Tanto Jost como Ferrufino se refieren a las fundaciones Adenauer, Fundappac, Ebert y Fundemos como constructoras de *think tanks* pluripartidarios, con apoyo de expertos, para incidir en las reformas institucionales. Ese tipo de trabajo sigue siendo dinamizado hasta hoy por las mismas fundaciones.

c) Fundación Hanns Seidel y apoyo a la fundación Fundemos: un caso de apoyo unipartidario

La Fundación Hanns Seidel brinda apoyo a un solo partido político, pero lo hace triangulando su acción, dando soporte financiero a una fundación boliviana: Fundemos. Desde 1986 hasta 2005 colaboró con Acción Democrática Nacionalista (ADN), partido fundado en 1979 por el ex dictador Hugo Banzer, quien fue presidente de la república entre 1997 y 2001. Luego, al casi desaparecer ADN en las elecciones del año

2002, la Seidel comienza a apoyar, siempre a través de Fundemos, a Jorge Quiroga, sucesor de Banzer en la presidencia del país (2001-2002). La Seidel apoya ahora a Poder Democrático y Social (Podemos), agrupación ciudadana fundada por el ex presidente Jorge Quiroga, quien deja la sigla de ADN y continúa en la política desde 2005 al mando de Podemos, que actualmente posee la mayoría en la cámara alta del Congreso. Ivonne Fernández, directora ejecutiva de Fundemos, dice, “la personería jurídica es de diciembre de 1986. Ha cumplido veintiún años. [...] En 1989 asume la presidencia del directorio el general Hugo Banzer Suárez y la dirección ejecutiva, don Enrique Toro. Eso hasta 1997, cuando el general Banzer fue presidente... El 2002 asumió la presidencia del directorio Jorge Quiroga”.

Los dos primeros años, Fundemos trató de ser un centro de pensamiento económico, sin mucho trabajo partidario. Pero desde 1989, con la presencia en el directorio del general Hugo Banzer, comenzó a convertirse en el *think tank* expreso y específico de ADN. La mayoría de miembros de ese directorio fueron de ese partido político, y entre 1989 y 1993 se convirtieron en ministros del presidente Jaime Paz, dado que el MIR cogobernó en alianza con ADN de Banzer. Desde 1989, en las cinco elecciones presidenciales producidas hasta el año 2005, Fundemos se encargó de elaborar el programa de gobierno de ese partido.¹⁸ Fundemos también colaboró en la preparación de propuestas electorales para candidatos de ADN a municipios de diversos lugares del país.

Fundemos es la muestra de la existencia de un *think tank* que trabaja expresamente para la formulación de ideas, propuestas electorales y programas de gobierno para un partido específico. Durante veintiún años, Fundemos solo ha tenido un partido contraparte. La propia Ivonne Fernández sostiene que “a partir de que el general Banzer asume la presidencia [del directorio], adquiere una personalidad propia, es decir, se vuelve un *think tank* político que, si bien ha tenido estrecha relación para el trabajo de apoyo a ADN, también ha tenido independencia institucional”.

Aunque Fundemos tenía independencia respecto de la estructura partidaria de ADN, sin embargo su directorio siempre estuvo compuesto por una mayoría de dirigentes o simpatizantes de ese partido, pero también es cierto que hubo algunos otros directores no militantes de ADN.

Además de elaborar programas de gobierno y propuestas electorales para ADN y, después, para Podemos, Fundemos se encargó de formular la planificación de actividades de los ministerios, de generar propuestas de reforma constitucional, de capacitar a sus dirigencias partidarias, de formar liderazgos juveniles y de proponer proyectos de ley. Asimismo, realizó múltiples seminarios, talleres y conversatorios para discutir las

políticas públicas del país. Fundemos atrajo a estos eventos a un conjunto de profesionales, intelectuales y políticos que forman una suerte de *think tank* plural —no adscrito a la institución— que procesa y discute las líneas políticas o ideológicas que Podemos pretende impulsar. No obstante, en muchos talleres, o para la realización de numerosas publicaciones, tuvo la capacidad de invitar a profesionales, intelectuales o políticos de pensamiento diferente al de ADN o, después, Podemos.

Si bien Fundemos apoyaba y apoya a un solo partido, en el soporte al Parlamento y su reforma institucional ha trabajado en sintonía con las fundaciones Adenauer, Ebert y Fundappac. En este caso ha realizado una labor pluripartidaria, pero esta no es la línea más fuerte de trabajo de Fundemos. Su financiadora, la Hanns Seidel, recibe anualmente la propuesta de trabajo de Fundemos, la que discuten mutuamente; luego la aprueba y financia, dando a Fundemos toda la libertad e independencia de funcionamiento institucional.

3. Período 2000-2008, de desgaste del sistema de partidos y retorno de la sociedad civil

3.1. Aspectos generales

Durante los gobiernos de Hugo Banzer y Jorge Quiroga cambia la política boliviana, pues el año 2000 comienzan las grandes rebeliones sociales. La primera, la Guerra del Agua de ese año, marca el desgaste de la democracia pactada, del sistema político, de los partidos políticos y de las instituciones democráticas, en especial del Parlamento. El retorno de la sociedad civil implicaba la decadencia de los partidos políticos, transformados de organizaciones de representación de la sociedad en simples máquinas electorales (Alcántara 2004) rechazadas por la población. Ello produjo un vacío en la agenda política y la generación de propuestas para el país, vacío que fue llenado por los movimientos sociales que ese año iniciaron un fuerte proceso de radicalización política. Desde esa época, Evo Morales no solo asume el discurso de la coca sino que comienza a agitar temas nacionales (Toranzo 2007).

En este período subsiste el trabajo de *think tanks* de las fundaciones alemanas y las fundaciones y organizaciones a las cuales soportaban, pero atendiendo a los matices coyunturales, la desaparición de muchos partidos políticos (ADN y MIR, más el debilitamiento excesivo del MNR y la NFR) y la emergencia del MAS, junto al surgimiento de agrupaciones ciudadanas como Podemos y UN. Asimismo, comprende la fase de intensificación del trabajo de diversas ONG con los movimientos sociales y, de esta manera, de una relación más cercana al gobierno, en la que estas tratan de introducir en la agenda ideas dirigidas a profundizar el proceso de cambio que desarrolla el gobierno del MAS.

Comprende también el momento en que de manera abierta se produce un acercamiento institucional de algunas ONG al MAS y una ola de captación de sus miembros por el aparato de gobierno del presidente Morales, que es el dato más significativo de esta época. En estos años surgen otras fundaciones, la más importante de ellas con financiamiento holandés, la Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria (FBDM), relacionada explícitamente a los partidos políticos.

En el siguiente acápite consignamos la tipología de los *think tanks* de la época. No nos detenemos en las explicaciones de aquello que se repite de la fase anterior, sino solo daremos una explicación breve de lo nuevo.

3.2. Subsistencia del trabajo de las fundaciones alemanas

La Hanns Seidel sigue apoyando a Fundemos, que se ha convertido en el *think tank* específico de Podemos, agrupación ciudadana dirigida por el ex presidente Jorge Quiroga que constituye la segunda fuerza en el Parlamento y posee la mayoría en el Senado.

La Konrad Adenauer continúa apoyando a la Fundación Milenio, pero debido al debilitamiento y casi desaparición del MNR, y a que Sánchez de Lozada salió del país, Milenio ya no es el *think tank* partidario. Todo su trabajo, seminarios, conversatorios, publicaciones, y en especial su *Informe Económico*, trata de aglutinar a las voces críticas contra el gobierno del MAS, sobre todo a aquellas que critican su gestión económica.

La Fundación Ebert ha centrado su apoyo en los partidos de centro izquierda, en especial el MAS. No obstante, a decir de su director, el trabajo de cooperación es lento y no exento de dificultades. Brinda también algún apoyo al MSM y al colectivo Sí Bolivia. Es importante el trabajo conjunto que realiza con la FBDM en la provisión de insumos y apoyo técnico-político para promover concertaciones entre el partido de gobierno y las fuerzas de oposición. Por otra parte, continúa dando apoyo a sindicatos y, en menor medida, a la vicepresidencia de la república.

3.3. Acercamiento institucional de algunas ONG al MAS

Esta es la fase clásica de relación entre muchas ONG y los movimientos sociales. De manera abierta esas ONG, ante el vacío de partidos, han ayudado a crear las agendas de los movimientos sociales y también impulsado el desarrollo de muchas ideas como la nacionalización de los hidrocarburos, la eliminación del modelo neoliberal, el control estatal de los recursos naturales, la destrucción del latifundio, las autonomías indígenas y el manejo estatal de los recursos estratégicos. Al respecto, Javier Gómez, director de Cedla, expresa “[...] es innegable que esta agenda de cambio entre comillas fijada en la sociedad boliviana es lógicamente influencia de nosotros [...]”. Hemos sabido leer la

dinámica de cambio al proceso social, el descontento político que había. Seguramente la hemos alimentado”.

En los objetivos, visiones y misiones de las ONG, consignados en el anexo 5, se aprecia que estas tienen que ver con la movilización social, la capacitación política de los movimientos populares, la creación de otro paradigma político, el trabajo de formación política de los sectores populares, el fortalecimiento de la acción política de trabajadores, campesinos e indígenas, la recuperación de las voces de los oprimidos y la mejora de la participación política de los campesinos y los originarios. La generación de ideas, de agenda y propuestas en esa dirección han convertido a las ONG en *think tanks* colectivos de los movimientos sociales. En unos casos con más o menos compromiso y relación directa con las organizaciones sociales y políticas de esos actores, pero es muy alta la correlación entre los objetivos y líneas de trabajo jerárquicas de varias ONG y la oferta electoral del MAS. Y si esa agenda de cambio impulsada por las ONG ha cristalizado políticamente en el MAS en los años 2000 a 2005, queda claro que directa o indirectamente las ONG han sido *think tanks* conscientes de las propuestas del MAS.

Llama la atención, luego de la instalación del gobierno del presidente Morales, la fuerte migración de miembros de ONG a cargos de dirección del nuevo gobierno. Las ONG o redes de ONG como Cejis, Cedla, Unitas, Asamblea de Derechos Humanos, Defensor del Pueblo, Fundación Solón, Alas, Senda, Observatorio de Democracia y Seguridad, Cebiae y AIPE, entre otras, tienen a varios de sus miembros como ministros, embajadores, viceministros o funcionarios y asesores de alto rango del gobierno del MAS. En los casos de las ONG Cejis¹⁹ y Senda, todos sus directivos son ahora funcionarios de alto nivel del nuevo régimen. Muchas ONG dicen poseer independencia institucional del gobierno, pero aunque no sean parte de la estructura del gobierno o de la organización política del MAS, siguen operando como *think tanks* de políticas públicas del gobierno y como generadoras de análisis y opinión sobre esas políticas. Tal es el signo más saliente de esta última época.

3.4. La experiencia de la FBDM

La Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria (FBDM) fue creada en noviembre de 2003 con soporte holandés. Su objetivo expreso es apoyar a todos los partidos políticos bolivianos con representación parlamentaria. Los sucesivos directores de la FBDM tuvieron y tienen —por mandato estatutario— a miembros de los partidos políticos, más miembros notables de la sociedad civil. Su máxima dirección es su Asamblea, en la que están representados todos los partidos políticos. Sobre el trabajo de la FBDM, Guido Riveros, su presidente, expresa: “En principio, hemos abierto

programas de apoyo a los partidos políticos tendientes a fortalecerlos en lo que respecta a su organización, a mejorar los niveles de capacitación de sus cuadros, etcétera”. En sus cinco años de existencia se ha posicionado apoyando a los diferentes partidos en la formulación de propuestas programáticas, la capacitación de sus líderes, la formación de sus juventudes, la socialización de las líneas programáticas de cada uno, la generación de insumos técnicos para que cada partido o varios de ellos sentados en una misma mesa puedan hacer propuestas de políticas públicas, de reforma política y de modernización del sistema de partidos.

La propia FBDM tiene un espacio de soporte a los parlamentarios de los partidos representados en el Congreso Nacional; la FBDM provee a cada partido consultorías para generar propuestas en torno a los temas políticos que requieren solución. En conjunto con la Fundación Ebert, la FBDM encarga la elaboración de documentos a profesionales o expertos en determinados temas para que generen propuestas políticas sobre los temas más complicados de la agenda nacional, a fin de que estos insumos sean utilizados por los políticos o las regiones como facilitadores de la concertación política que requiere Bolivia. Los documentos de acercamiento entre el Proyecto de Constitución del gobierno del MAS y los Estatutos autonómicos elaborados por cuatro departamentos están en esta línea de trabajo conjunto.

IV. Conclusiones

El desarrollo de la investigación ha modificado en alguna medida las hipótesis del trabajo. Las conclusiones más relevantes son las siguientes:

- En el caso de Bolivia no se puede hablar lineal y únicamente de la relación entre *think tanks* y partidos políticos; más bien, es preciso referirse a la relación entre *think tanks* y política.
- En el contexto boliviano no se puede apostar a analizar solo la relación entre *think tanks* y partidos, sino que tiene importancia fundamental referirse a la conexión existente entre *think tanks* y movimientos sociales u organizaciones de los actores sociales. En un país donde el sistema político y el sistema de partidos son frágiles y desinstitucionalizados, son esos movimientos sociales los que hacen la política o influyen en ella.
- En la relación *think tanks* y partidos políticos o, más en general, con la política, son de incuestionable importancia las labores desplegadas por las ONG que cumplen el rol de *think tanks*.

- La relación entre un *think tank* conectado exclusivamente a un partido político es la excepción y no la norma. Antes bien, la mayoría de los *think tanks* realizan un trabajo pluripartidario.
- La forma de relación entre *think tanks* y partidos, o política, varía mucho de acuerdo con los cambios históricos de la política. Por tanto, el factor historia y el contexto son fundamentales para detectar las especificidades de la conexión.
- Se puede decir que el impacto de los *think tanks* en la inclusión en la agenda, la definición y el análisis de la política pública es alto, ya sea en la relación de *think tanks* con determinados partidos políticos o en la conexión de ciertas ONG con los movimientos sociales que, a su vez, se vinculan con algunas organizaciones políticas.
- El apoyo financiero de la cooperación internacional es central en el funcionamiento de casi la totalidad de los *think tanks* conectados con la política.
- Solo en el caso de las fundaciones alemanas se acepta que su trabajo es de incidencia política y directamente con actores políticos. Otras cooperaciones apuntan a temas agitados por los sectores populares promovidos por las propias cooperaciones, pero de manera directa o fundamentalmente por medio de varias ONG apuntan también a poseer incidencia política.
- Los *think tanks* o componentes de análisis de políticas de las ONG tienen contactos entre ellos y muchas veces trabajan en red. De ahí que su incidencia sea tan clara.
- Los *think tanks* apoyados por las fundaciones alemanas y la FBDM financiada por los holandeses realizan diversos trabajos en conjunto, empero, cada cual posee sus énfasis temáticos o le da prioridad a determinadas contrapartes. Un punto usual de encuentro de sus trabajos es el soporte al Congreso Nacional y a su modernización institucional.
- Los métodos utilizados por los *think tanks* apoyados por fundaciones alemanas u holandesas y los *think tanks* de las ONG para lograr incidencia política son más o menos comunes. En lo que difieren es en el público y los actores a los cuales se dirigen. Las primeras priorizan a los partidos políticos y el sistema político, en tanto que las ONG privilegian a los movimientos sociales.
- La capacidad de incidencia de los distintos *think tanks* en las políticas públicas ha sido mayor cuando han apoyado o impulsado reuniones y trabajos con grupos cerrados de profesionales, intelectuales, políticos y decisores de políticas públicas. El influjo ha sido menor cuando han operado con públicos más abiertos.

Bibliografía

ALCÁNTARA, Manuel

1999 “Bolivia”. En: *Sistemas políticos de América Latina*. Madrid: Tecnos.

2004 *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos políticos latinoamericanos*. Barcelona: ICPS.

ANTELO, Eduardo y Carlos JEMIO, editores

2000 *Quince años de reformas estructurales en Bolivia: sus impactos sobre inversión, crecimiento y equidad*. La Paz: CEPAL - Universidad Católica Boliviana.

ARATO, Andrew y Jean L. COHEN

1992 “La sociedad civil y la teoría social”. En: Alberto Olvera, editor, *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*. México D. F.: El Colegio de México.

BRETT, Eduard

2001 *Participation and accountability in development management*. México: El Colegio Mexiquense.

CALDERÓN, Fernando y Alicia SZMUKLER

2000 *La política en las calles*. La Paz: Plural-CERES-UASP.

CLUB DE HARVARD

1999 *La formación de la Bolivia contemporánea*. La Paz: Club de Harvard.

CORTE NACIONAL ELECTORAL

2001 *Valores democráticos* La Paz: CNE.

COURT, Julius y John YOUNG

2000 “Bridging research and policy: insights from 50 case studies”. Working Paper 213. Londres: ODI.

2006 *Bridging research and policy in international development. An analytical, and practical framework*. Development in Practice, vol. 16.

COURT, Julius y Lin COTTERRELL

2006 “What political and institutional context issues matter for bridging research and policy”. Working Paper 269. Londres: ODI.

CRABTREE, John

2005 *Perfiles de la protesta. Política y movimientos sociales en Bolivia*. La Paz: PIEB-UNIR.

DUNKERLEY, James

1984 *Rebellion in the Veins*. Londres: Verso.

EXENI, José Luis y Carlos TORANZO

2005 *Empoderamiento, participación e instituciones en Bolivia*. La Paz: Banco Mundial.

GARCÉ, Adolfo y Gerardo UNA, compiladores

2006 *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica. Dinámicas globales y realidades regionales*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.

GAVENTA, John

2006 “Hacia un gobierno local participativo: evaluación de las posibilidades de transformación”. *Temas Sociales*, 58, diciembre. Santiago de Chile: SUR, Corporación de Estudios Sociales y Educación. Tomado de: <<http://www.sitiosur.cl/r.php?id=878>> [consulta realizada el 26/3/2009]

GAVENTA, John y Camilo VALDERRAMA

1999 *Participation, citizenship and local governance*. Sussex: IDS.

GRINDLE, Merilee

2005 *Good enough governance revisited*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

HYDEN, Goran, Julius COURT Y Kenneth MEASE

2004 *Making sense of governance: empirical evidence from sixteen developing countries*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.

LAZARTE, Jorge

2000 *Entre dos mundos. La cultura política y democrática en Bolivia*. La Paz: Plural/Microcosmos.

2005 *Entre los espectros del pasado y las incertidumbres del futuro*. La Paz: Plural, FES-ILDIS.

MAINWARING, Scott y Matthew SHUGART

1994 “Juan J. Linz: presidencialismo y democracia. Una revisión crítica”. *Desarrollo Económico*, vol. 34, n.º 135. Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Económico y Social, pp. 397-436.

MAXWELL, Simon

2003 *Policy entrepreneurship*. Londres: ODI.

MAYORGA, Fernando

- 1999 “La sociedad civil en Bolivia”. *Sociedad civil y democracia participativa. Debate Político*, 9. La Paz: FES-ILDIS, pp. 5-34.

MAYORGA, René, editor

- 1992 *Democracia y gobernabilidad en América Latina*. La Paz: CEBEM-ILDIS-Nueva Sociedad.
- 1995 *Antipolítica y neopopulismo*. La Paz: CEBEM.

PNUD

- 2002 *Informe de Desarrollo Humano en Bolivia 2002*. La Paz: PNUD.
- 2004 *Informe sobre la democracia*. Nueva York: PNUD.

RIVERA, Silvia

- 1984 *Oprimidos, pero no vencidos*. La Paz: Hisbol, CSUTCB.

SALAZAR, Cecilia

- 2008 “Las corrientes del MAS y sus fuentes de legitimación”. *Nueva Crónica*, 12. La Paz.

SOSA SANTOS, Boaventura de

- 2004 *Democracia de alta intensidad. Apuntes para democratizar la democracia*. Cuadernos de diálogo y deliberación, 5. La Paz: Corte Nacional Electoral (CNE).

STONE, Diane y Andrew DENHAM

- 2004 *Think tank traditions: policy research and politics of ideas*. Manchester: Manchester University Press.

TORANZO, Carlos

- 1999 *Las paradojas de la participación*. La Paz: Diakonía, Oxfam.
- 2006 *Rostros de la democracia, una mirada mestiza*. La Paz: Plural-ILDIS.
- 2007 *Participación, democratización e inclusión social*. Lima: CEP.

TORANZO, Carlos, coordinador

- 2001 *Democracia y cultura política en Bolivia*. La Paz: BID-PNUD-CNE.

VERDESOTO, Luis y Gloria ARDAYA

- 1994 *Racionalidades democráticas en construcción*. La Paz: ILDIS.

Notas

- ¹ Agradezco a Daniel Agramont su colaboración en la búsqueda de la evidencia empírica que aparece en los anexos y también por la transcripción de las entrevistas.
- ² Nos referimos al Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), al Partido Comunista de Bolivia (PCB), al Partido Comunista Marxista Leninista (PCML) y al Partido Obrero Revolucionario (POR).
- ³ Hacemos alusión al Partido Obrero Revolucionario (POR) de Guillermo Lora, de la década de 1940, fundado en torno a la Tesis de Pulacayo escrita por ese líder. El partido aún existe y apoya su existencia en que posee programa ideológico.
- ⁴ El MNR se funda en la década de 1940 alrededor de una propuesta programática escrita por Walter Guevara Arze, el Manifiesto a los electores de Ayopaya.
- ⁵ En las elecciones de 1997, NFR va en un mismo frente electoral con ADN. Ese mismo año el MAS se presenta con las siglas de Izquierda Unida (IU). Podemos y Unidad Nacional (UN) no existían en 1997 y en 2002.
- ⁶ En el MAS en particular, y también en UN y Podemos, todo depende y gira en torno del líder, y no tienen la institucionalidad ni estructura orgánica de un partido político.
- ⁷ Tal ha sido el caso del MNR, en el que Gonzalo Sánchez de Lozada sustituyó institucionalmente a Víctor Paz Estenssoro.
- ⁸ Cinco es un caso paradigmático de una ONG cuyo trabajo es de *think tank*, de apoyo a un partido, al MIR.
- ⁹ La división del MIR se produce en 1984, cuando Hernán Siles Zuazo era presidente de la república y Jaime Paz Zamora, líder del MIR, vicepresidente.
- ¹⁰ En esa época no se hablaba aún de las temáticas indígenas, la visión era más bien de clase: obreros y campesinos.
- ¹¹ Artemio Camargo fue asesinado por la dictadura de Luis García Meza, junto a la dirigencia clandestina del MIR, el 15 de enero de 1981.
- ¹² En Bolivia, desde la década de 1970 es una constante la presencia de cooperantes internacionales ubicados en ONG de apoyo a los movimientos sociales.
- ¹³ La Fundación Ebert cuenta con alrededor de cinco mil publicaciones.
- ¹⁴ Fernando Romero, Fernando Illanes y José Guillermo Justiniano, director de la Fundación Milenio, se convirtieron en los superministros del presidente Sánchez de Lozada en agosto de 1993.
- ¹⁵ El candidato fue Juan Carlos Durán, dirigente de la fracción tradicional del aparato del partido que no congeniaba con la línea de Sánchez de Lozada.
- ¹⁶ La Fundación Milenio tiene cerca de doscientos publicaciones.
- ¹⁷ La coalición de gobierno que acompañó a Sánchez de Lozada estuvo conformada por el MNR, el MIR de Jaime Paz Zamora y la NFR de Manfred Reyes Villa.
- ¹⁸ En realidad, Fundemos elaboró el programa de gobierno de ADN en 1989, 1993, 1997 y 2002. Pero en 2005 lo hizo para Podemos de Jorge Quiroga. ADN quedó reducida a nada y Jorge Quiroga se separó de su viejo partido.

- ¹⁹ En el caso de Cejis, sus cuatro más altas autoridades, sucesivamente presidentes de la ONG, han pasado a ser director de Tierra (Alejandro Almaraz) y ministros de Gobierno (Hugo Salvatierra, Alfredo Rada y Susana Rivero).

Los *think tanks* y su rol en la arena política chilena

Matías Cociña y Sergio Toro¹

Introducción

¿Cuál ha sido la evolución de los *think tanks* en Chile? ¿Desde dónde intervienen y cuál ha sido su rol en la política nacional? ¿Cómo han logrado adaptarse a las coyunturas políticas, económicas y sociales? Aunque es indiscutible que los centros de pensamiento han sido un engranaje importante en la reciente historia democrática del país, son muy pocos los estudios que se han hecho cargo de estas y otras interrogantes. En efecto, a los estudios de Puryear (1994) y Silva (1991) acerca de la evolución y contribución de los *think tanks* para el retorno a la democracia, le sigue una brecha de investigación cada vez más profunda sobre su adaptación al nuevo escenario democrático.

Este estudio pretende aventurarse en esa brecha y contribuir a la comprensión de la actuación de dichas instituciones en la arena política. Entendemos que la influencia de cada centro de pensamiento depende del ámbito partidario y suprapartidario en que están conformados y su posición en un eje político muy marcado por la fisura autoritarismo-democracia.

Ante la carencia teórica relacionada con los *think tanks*, hemos diseñado el estudio desde dos niveles. El primero recurre a la aplicación de un análisis enfocado en la teoría de partidos.² Por ser instituciones que forman parte de un sistema de interrelaciones y competencia política, que se centran en la influencia formal e informal para conseguir sus objetivos y establecen y posicionan diseños de política pública, creemos que este camino es la mejor manera de aproximar el debate sobre este tipo de organizaciones. Un segundo nivel fue operacionalizar la hipótesis a través de entrevistas semiestructuradas con directores e investigadores de los principales centros de pensamiento del país, así como parlamentarios y dirigentes de partidos políticos con representación parlamentaria.³

El estudio consta de cuatro partes, además de la introducción. La primera analiza la evolución de los *think tanks* en Chile y cómo pasaron etapas de gloria, decadencia y resurgimiento producto de coyunturas políticas nacionales y factores exógenos a las organizaciones. La segunda intenta categorizar a los centros dentro de la estructura del sistema de partidos. En esta sección se comprueba la importancia de considerar a estas instituciones dentro de categorías menos partido-céntricas y de analizarlas dependiendo de los intereses de quienes las conformaron. La tercera examina el comportamiento de

los *think tanks* en las arenas de los partidos políticos: en esta parte las entrevistas se codificaron, segmentaron y procesaron de acuerdo con la ya mencionada aproximación de la Teoría Fundada. Así pudimos extraer algunas conclusiones relevantes sobre cómo los actores perciben el juego de los *think tanks* en los escenarios Ejecutivo, Legislativo y Electoral. El artículo finaliza con una breve discusión sobre el rol de los *think tanks* en Chile.

I. El ciclo de vida de los *think tanks* en Chile

Es curioso constatar la escasez de investigaciones sobre el ciclo de vida de los *think tanks* en Chile. Aunque muchos de ellos llevan más de treinta años en el escenario público, no ha existido una sistematización consistente respecto de su evolución. No obstante, a pesar de esta falta de teoría, aún es posible ordenar analíticamente la historia de estos centros relacionándola con lo que Coppedge (2001) llama “darwinismo político”. En efecto, al igual que los partidos compiten por recursos limitados como son los votos, los *think tanks* chilenos han sostenido una fuerte lucha por lograr influencia en las decisiones públicas y políticas. Así pues, la historia de este tipo de organizaciones ha estado marcada por surgimientos, adaptaciones y extinciones propios de los ciclos de selección natural que proponía Darwin.

Este ciclo de vida de los *think tanks* está directamente correlacionado con el entorno y las condiciones que han enfrentado. Por ejemplo, la restricción de las libertades civiles y políticas, además de la proscripción de los partidos políticos durante el régimen militar, provocó el surgimiento de una gran cantidad de organizaciones al amparo de la ayuda internacional. Luego, con la asunción de Patricio Aylwin en 1990 y la necesidad de su gobierno de contar con gente calificada, muchos de estos centros se debilitaron o desaparecieron de la escena, al mismo tiempo que comenzaron a nacer otros relacionados con personalidades cercanas al régimen militar. Asimismo, la consolidación democrática encuentra en la evolución de los *think tanks* etapas de surgimiento y adaptaciones relacionadas con nuevas tendencias políticas de corte más transversal. Es aquí donde surgen centros con visiones y estrategias distintas a las habituales, así como la reformulación de estrategias en algunas de las instituciones sobrevivientes. El cuadro 1 muestra los *think tanks* que se mantienen vigentes al día hoy, divididos por el período en que surgieron.

Cuadro 1
Período de surgimiento de los *think tanks* en Chile

Régimen militar y transición (1973-1990)	Retorno de la democracia y proceso de consolidación (1990-2000)	Consolidación democrática (2000)
Corporación para Estudios Económicos de América Latina (CIEPLAN)	Libertad y Desarrollo (LYD)	Expansiva
Centro de Estudios para el Desarrollo (CED)	Instituto Libertad (IL)	ProyectAmérica
Centro de Estudios Públicos (CEP)	Chile 21	Instituto Igualdad
Corporación de Estudios Sociales y Educación (SUR)	Fundación Jaime Guzmán	Aire Libre
Instituto Chileno de Estudios Humanistas (ICHEH)	Justicia y Democracia	Fundación por la democracia
Centro Promoción Universitaria (CPU)	Tiempo 2000	Instituto Jorge Ahumada
Programa de Economía del Trabajo (PET)*	Fundación Futuro	Corporación de Investigaciones Sociales (CISO)
Programa Interdisciplinario de Investigación en Educación (PIIE)*	Avance	Fundación Democracia y Desarrollo
Fundación Eduardo Frei (FEF)		
Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (CERC)*		
Instituto de Ciencias Alejandro Lipschutz (ICAL)		
Grupo de Investigaciones Agrarias (GIA)*		

*Instituciones agrupadas bajo el alero de la Academia de Humanismo Cristiano.
Fuentes: Puryear 1994 y páginas web de los centros.

Aunque cada uno de estos centros tiene niveles de organización e influencia muy disímiles, todos ellos han desarrollado estrategias de sobrevivencia y adaptación que les han permitido mantenerse dentro de la discusión pública. Veamos en seguida cada una de estas etapas y el comportamiento al interior de los *think tanks*.

1. El origen de la especie: *think tanks* en el régimen militar

Sin duda, una causa originaria de la proliferación de centros de estudios en Chile es el quiebre democrático de 1973. La drástica restricción y clausura de espacios a la oposición, la expulsión de las universidades de la mayor parte de los académicos contrarios al régimen y la proscripción de los partidos, dio lugar para que los intelectuales chilenos comenzaran a crear entes paralelos a las instituciones autoritarias. Fue así como, con un fuerte apoyo internacional, nacieron los primeros centros de estudios de intelectuales y académicos opositores, centros que luego serían la base de la transición chilena⁴ y la lucha por la democracia (Puryear 1994).

En efecto, la primera camada de *think tanks* propiamente chilenos surge unos años después del golpe militar. Su principal exponente es el Instituto Chileno de Estudios Humanísticos (ICHEH), que nace en 1974 al alero del cardenal Raúl Henríquez, el ex presidente de la república Eduardo Frei Montalva, el abogado Jaime Castillo Velasco, entre otros. Precisamente la principal misión de este organismo era ser “la voz de los intelectuales silenciados”.⁵ Al año siguiente, el mismo cardenal impulsa la creación de la Academia de Humanismo Cristiano, institución que sirvió de refugio de un conjunto

de centros que poseían la *característica de unir la investigación, con implementación de programas de desarrollo y capacitación para los diferentes sectores sociales*.⁶

Hacia fines de los setenta comenzó a surgir un grupo de organizaciones muy comprometidas con el debate académico sobre temas políticos y de política pública. La Corporación para Estudios Económicos de América Latina (CIEPLAN), el Centro de Estudios Sociales y Económicos (VECTOR), el Centro para Estudios Sociales y Educación (SUR), el Centro de Estudios para el Desarrollo (CED) y el Centro Latinoamericano de Investigación en Política Económica (CLEPI) son lugares donde existía una masa crítica y funcional para proponer políticas alternativas a la dictadura (Altman, Piñeiro y Toro 2008). Es más, cada una de estas organizaciones estaba compuesta por personas con visiones políticas muy similares. Puryear señala al respecto: “Each tended to have a single, relative cohesive political viewpoint, reflecting the traditional tendency of Chilean institution to organize around political subcultures” (1994: 48).

Los *think tanks* fundados en esta época fueron agentes decisivos y legitimados con al menos cuatro roles clave:⁷ (i) la generación de espacios de sobrevivencia física de los opositores; (ii) la lectura de los cambios —principalmente económicos— impuestos por el régimen y de la crisis de la democracia y el fracaso de la Unidad Popular (UP);⁸ (iii) la generación de un espacio de encuentro y de diálogo de la izquierda y la Democracia Cristiana y de la oposición con el mundo más pregobierno; (iv) la conformación de ideas programáticas del futuro gobierno democrático.

Pero ¿cómo lograron desarrollar estos roles en un escenario tan adverso? Factores endógenos y exógenos pueden haber influido. El principal factor endógeno fue el proceso de liberalización y la necesidad del régimen de legitimar su actuación autoritaria, concediendo formas de participación democrática a raíz de las protestas sociales. Fue así como los centros nacientes pudieron organizarse y elaborar un plan estratégico que los ayudó a consolidarse. A pesar de la represión y la censura existentes, el incipiente proceso de liberalización ayudó a que estos *think tanks* fueran capaces de articular y producir material técnico que permitiera pavimentar el camino a la democracia.

El factor exógeno fue la ayuda internacional. Entre los años 1982 a 1990, el apoyo de organizaciones europeas y estadounidenses a los centros de oposición fue constante. Fundaciones alemanas, suecas, holandesas y americanas cooperaban con un único fin: el retorno de la democracia. Aquella fue una época de muchos recursos para las instituciones chilenas; fondos que ayudaron a la organización de seminarios, talleres, conferencias y encuentros para la conformación de una masa crítica de centros de pensamiento en el proceso de reconfiguración democrática (Puryear 1994).

El cuadro 2 sistematiza algunos de los aportes recibidos por los *think tanks* desde el extranjero.

Cuadro 2
Organizaciones que aportaron a los *think tanks* durante el régimen militar

Think tanks	Organización que aporta
Corporación para Estudios Económicos de América Latina (CIEPLAN)	IDRC (Canadá), Fundación Ford (EE. UU.), National Endowment for Democracy - National Democratic Institute (NED-NDI) (EE. UU.)
Centro de Estudios para el Desarrollo (CED)	NED-NDI (EE. UU.), Fundación Rockefeller (EE. UU.)
Centro de Estudios Públicos (CEP)	Hans Seidel (Alemania), NED-NDI (EE. UU.)
Corporación de Estudios Sociales y Educación (SUR)	s/í
Instituto Chileno de Estudios Humanistas (ICHEH)	Fundación Konrad Adenauer (Alemania)
Centro Promoción Universitaria (CPU)	Fundación Konrad Adenauer (Alemania)
Programa de Economía del Trabajo (PET)	s/í
Programa Interdisciplinario de Investigación en Educación (PIIE)	Fundación Ford (EE. UU.)
Fundación Eduardo Frei (FEF)	Fundación Konrad Adenauer (Alemania)
Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (CERC)	Gobierno francés
Centro de Estudios Sociales y Económicos (VECTOR)	Fundación Friedrich Ebert

Fuente: Pinto-Duschinsky 1991 y entrevistas de los autores.

Las organizaciones alemanas fueron las más activas colaboradoras con los *think tanks* chilenos, en especial la Fundación Konrad Adenauer, que invirtió más de 20 millones de dólares en nuestro país. La Fundación Friedrich Ebert lo hizo en menor medida debido a que se preocupó más de financiar a organizaciones de trabajadores y otras ONG, al igual que las fundaciones suecas y holandesas como la Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA/SAREC) y Oxfam respectivamente. El National Democratic Institute (NDI) también tuvo preponderancia en el apoyo a los *think tanks* de oposición, particularmente en el aporte al Centro de Estudios para el Desarrollo (CED) con su programa “Concertación Política, Proyecto Nacional y Democracia”, actividad que se transforma en el principal punto de encuentro de líderes políticos (Puryear 1994). En total, la ayuda estadounidense alcanzó los 6,77 millones de dólares.

Finalmente, los *think tanks* juegan un papel clave en el triunfo de la democracia y la posterior asunción de Patricio Aylwin al gobierno. El 5 de octubre de 1988 se cumplió la prerrogativa de llamar a plebiscito. El candidato único era el general Pinochet y la población debía votar su permanencia por ocho años más o el establecimiento de elecciones libres y democráticas. Luego de una larga dilación en la entrega de los resultados, la opción *No* triunfó ampliamente sobre el *Sí*. Aquí es cuando culmina el período “épico” de estas instituciones. Es más, habiéndose cumplido uno de los principales objetivos por los que se originaron, las fuentes de financiamiento se redujeron considerablemente, y los intelectuales y políticos que los conformaban trasladaron su interés al manejo del gobierno. Era hora de poner a prueba la capacidad de sobrevivencia y adaptación.



2. Sobrevivencia, surgimiento y acomodo: la paradoja de un escenario adverso en democracia

Paradójicamente, el principal objetivo por el que habían nacido muchos de los *think tanks* de las décadas de 1970 y 1980, se les volvió en contra. La llegada de la democracia luego de diecisiete años provocó casi el inmediato decaimiento de la mayor parte de los centros surgidos durante el régimen militar.

Se pueden ensayar dos factores causales de este fenómeno. El primero es la fuerte caída de la ayuda internacional. Los fondos provenientes de las fundaciones extranjeras se redujeron bruscamente luego del éxito de la democracia. Una vez asumido el gobierno de Aylwin, todas las fichas de la comunidad internacional se concentraron en que este pudiera terminar con éxito su mandato. Un segundo factor fue la fuga a puestos de gobierno de personalidades identificadas con los *think tanks*. Eugenio Tironi señala al respecto: “Luego viene el gobierno de la concertación y viene el desbande; los centros se desintegran prácticamente todos. CIEPLAN es el caso más emblemático. Se desmantelan y no hay reemplazo”. Era lógico, toda vez que los *think tanks* habían trabajado para entregarle lineamientos a un futuro gobierno democrático. Tironi continúa: “El gobierno de Aylwin venía preformateado. Por una parte, porque tenía los cuadros que venían de estos centros; dos, tenía un cierto diagnóstico que venía de estos centros; y, tres, tenía una cierta idea de lo que había que hacer, que venía de estos centros”. En efecto, integrantes del CED como Edgardo Boeninger, de CIEPLAN como Alejandro Foxley y René Cortazar, de VECTOR como Ricardo Lagos, o del CLEPI como Carlos Ominami, asumen carteras ministeriales. Otros ingresan a puestos importantes en el gobierno: Eugenio Tironi (SUR) en la función de director de Comunicación de la Presidencia o José Pablo Arellano (CIEPLAN) como director de Presupuesto. Así, mientras los mejores cuadros iban al gobierno, los centros vivieron un proceso de debilitamiento extremo. Muchos de los otrora poderosos *think tanks* se transformaron en instituciones fantasmas. La necesidad de sobrevivencia los llevaba a intentar captar fondos del Estado a través de proyectos pequeños o consultorías. De *think tanks* se convirtieron en consultoras estatales, sin espíritu crítico ni capacidad de influencia en el debate. La selección natural hacía su trabajo.

Una institución que buscó quebrar con esta tendencia fue la corporación Tiempo 2000, cuyo padre intelectual fue el sociólogo Juan Enrique Vega. En un entorno en el que los *think tanks* no lograban sobrevivir, Tiempo 2000 nace con el objetivo de constituirse en “un elemento estabilizador de los nuevos desafíos” (Santiago Escobar, Tiempo 2000). Para ello, se armó sobre la base de dos pivotes técnicos fundamentales: el programa de asesoría legislativa y el programa de estudios prospectivos. Santiago Escobar, ex director de la Unidad de Análisis Prospectivo de Tiempo 2000, señala: “Tiempo 2000

ayudó a ordenar la política y a normalizar el acceso al poder político”. Esta tarea fue asumida con entusiasmo por muchos de los intelectuales del país. De hecho, todos los presidentes eran personas con un gran capital político. Escobar señala:

En la corporación Tiempo 2000, el primer presidente era Genaro Arriagada. Cuando Genaro pasó a ministro secretario general de la Presidencia y Edgardo Boeninger dejó de ser ministro secretario general de la Presidencia, pasó a ser presidente del directorio de la corporación Tiempo 2000. Cuando Edgardo pasó a ser senador designado y Villarzú dejó de ser ministro secretario general de la Presidencia, pasó Villarzu a la presidencia. (Santiago Escobar, Tiempo 2000)

Simultáneamente se comenzaba a vivir otro proceso. Gente cercana al modelo del régimen militar buscaba proteger su legado de desarrollo. Un grupo de intelectuales afines forman Libertad y Desarrollo (LYD). Cristián Larroulet, director ejecutivo de LYD, señala:

Libertad y Desarrollo surge bastante influido porque las personas que lo formamos eran personas participantes o comprometidas con el cambio en la estrategia de desarrollo de Chile y considerábamos que era importante que cuando volviera la democracia tuviéramos un centro intelectual potente que pudiera defender esas ideas y ampliarlas.

El Instituto Libertad (IL) también es creado casi al mismo tiempo del retorno democrático, aunque con un objetivo más práctico y coyuntural: asesorar a los nuevos parlamentarios de la bancada de Renovación Nacional en una función que hasta ese entonces les era desconocida, la formación legislativa. A diferencia de LYD, su carácter no implicaba metarrelatos ni compromisos hacia una u otra estrategia, sino simplemente ser una institución funcional y tecnificada para las necesidades legislativas de sus parlamentarios. Asimismo, ligada al partido conservador Unión Demócrata Independiente (UDI), nace en 1991 la Fundación Jaime Guzmán, nombrada así en honor al fundador del movimiento gremialista y senador de la república que fuera asesinado a tiros por miembros activos del Frente Patriótico Manuel Rodríguez el 1 de abril de 1991. Con la idea de preservar su testimonio en vida, la Fundación Jaime Guzmán se convierte en el *think tank* del gremialismo con dos objetivos claros: la formación y la promoción de nuevas ideas.

De igual manera, a mediados de los años noventa surgen nuevos tipos de centros de pensamiento. Dos son los principales: (i) los dedicados a preservar ideas de país de los ex presidentes como Justicia y Democracia, y (ii) aquellos que buscan posicionar ideas y surgen como plataforma de campaña (Chile 21). El primero es creado por el ex mandatario Patricio Aylwin Azócar, y nace con la idea de formar y preservar los valores de crecimiento, equidad y justicia que su gobierno intentó operacionalizar. El segundo

sigue la estrategia inversa. Chile 21 intenta posicionar a Ricardo Lagos como presidente de la república a través de un grupo de personalidades que buscó generar un programa de gobierno bajo un mismo paraguas intelectual. María de los Ángeles Fernández señala: “Cuando esto partió era tan coyuntural que era el comando de campaña de Ricardo Lagos”.

Con todo, la fase de democracia y el proceso de consolidación democrática trajeron consigo la extinción de algunos centros (VECTOR, CLEPI), la reducción al mínimo de otros (CIEPLAN, CEP, ICHEH) y el surgimiento de varios más (LYD, IL, Jaime Guzmán, Chile 21, Tiempo 2000, entre otros). Comenzaba así una etapa de reformulación en la que la transversalidad y el debate de ideas vuelven a ser relevantes. Es el realinamiento del nuevo sistema de *think tanks* en Chile.

3. La nueva configuración de la especie: transversalidad e influencia

Para fines de la década de 1990 y principios del año 2000, el escenario comienza a ser mucho más auspicioso. Aunque los centros de derecha continuaban creciendo, los de gobierno ya estaban prontos a capear el temporal y reconfigurar sus roles ante la necesidad de salir de la burocracia y volver a la intelectualidad. Tironi señala al respecto: “Una vez consolidada la democracia, surge la necesidad de tener un pensamiento crítico fuera de la burocracia. La burocracia empieza a engordar y vuelve a tener sentido el mundo *think tanks* para el gobierno y para la concertación”. Por cierto que el renacer del espíritu crítico determinó que muchos de los *think tanks* que se habían opuesto al régimen militar volvieran a desarrollar una actividad intelectual que tenían abandonada. Un momento interesante de este nuevo espíritu crítico fue la discusión a propósito del *Informe de Desarrollo Humano 1998*, donde se ponía de manifiesto que los éxitos en la modernización emprendida por el país corrían en paralelo con una sensación latente de malestar (PNUD 1998). José Joaquín Brunner, destacado intelectual chileno, reacciona frente a las afirmaciones del *Informe* señalando que la gente buscaba más de la misma receta, pero en un menor tiempo, hecho que motivó una escisión entre intelectuales y políticos del país, a quienes vulgarmente se les denominaría “autoflagelantes” y “auto-complacientes”. Esa discusión reactiva la de los *think tanks*, por lo que es considerada uno de los hitos intelectuales de fines de los noventa y comienzos del 2000.

Así, una vez reconquistado el espíritu crítico en gran parte de estas instituciones, restaba buscar formas de organización adecuada. La competencia de las universidades y del sector privado fue asumida al punto de hacer compatible las dobles militancias, contratando estudios y reclutando investigadores a tiempo parcial o por proyecto. También se tornan importantes los consejos ampliados o consejos asesores, instancias compuestas principalmente por intelectuales de primera línea.

Otro factor importante de esta nueva etapa es la transversalidad y estrategia de organización. Un ejemplo emblemático de esta fase es Expansiva, compuesta por intelectuales liberales. Expansiva, hoy un *think tank* de primera línea, surgió con un formato muy distinto a los otros, ya que su principal virtud era que el punto de encuentro fuera a través de la red. Liderada por Andrés Velasco (hoy ministro de Hacienda del gobierno de Michelle Bachelet), comenzó a discutir políticas públicas de largo aliento e intentar influir con propuestas en la esfera pública. También CIEPLAN se rearma para discutir nuevas agendas para América Latina. De hecho, entiende que es bueno dejar de lado la discusión nacional para abocarse de lleno a problemas económicos y de políticas públicas en el continente.

Se presentan también otras reconfiguraciones: Chile 21 se reinventa para no perecer una vez que Ricardo Lagos asume el gobierno; surgen asimismo un *think tank* transversal como ProyectAmérica y una serie de instituciones pertenecientes a partidos como el Instituto Igualdad (PS) o la Fundación por la Democracia (PPD). Cada vez están mejor las condiciones para actuar en las distintas arenas políticas de un sistema de partidos estable.

II. Sistema de partidos en Chile y categorización política de los *think tanks*: una noción desde la teoría de sistema de agentes

A pesar de que Chile ha experimentado cambios significativos en su estructura institucional, el sistema de partidos presenta cierto grado de fortaleza y estabilidad (Scully y Mainwaring 1995). No cabe duda de que, salvo algunos instantes particulares de nuestra historia, estos han persistido dentro del juego político del país con un protagonismo relevante. A través de la participación de los partidos políticos se ha ido moldeando el republicanismo chileno, transformándolo en uno de los más vigorosos del continente. Su ámbito de acción no es solo institucional o gubernamental, sino que ha abarcado gran parte del esqueleto social del país, incluyendo sindicatos, juntas de vecinos, gremios estudiantiles, etcétera. Montes y otros señalan:

Chile's party system was everywhere, not only determining the political recruitment process for important national posts but also structuring contest in such diverse institution as government agencies, professional and industrial unions, neighbourhood organization, and even local high schools. (Montes y otros 2000: 796)

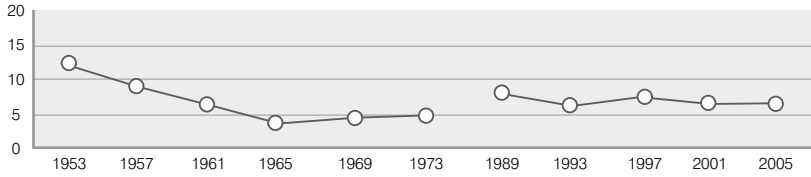
En la actualidad, el sistema político chileno está compuesto por doce partidos, de los cuales siete tienen representación en el Congreso. De estos últimos, cuatro —Partido Socialista, Partido Radical Social Demócrata, Partido por la Democracia y Partido Demócrata Cristiano— conforman la coalición denominada Concertación de Partidos

por la Democracia, que hoy es de gobierno, y dos —Partido Unión Demócrata Independiente y Partido Renovación Nacional— forman parte de la actual oposición, llamada Alianza por Chile. Por último está el Partido Regionalista de los Independientes (PRI), que alberga a un grupo de ex democristianos que recientemente renunciaron a su partido. Las instituciones restantes son el Partido Comunista, el Partido Humanista, el Partido Ecologista, la Izquierda Cristiana y el Partido Fuerza País.

El sistema de partidos chileno es, dentro de Latinoamérica, un sistema institucionalizado (Mainwaring y Scully 1995), como en Costa Rica y el Uruguay. Si observamos sus características, nos percatamos de que aunque en cierta época convivieron más de dieciocho partidos con representación en el Congreso (1953), siempre ha existido una constante de cinco o siete que son los protagonistas del juego político en cada ciclo (Siavelis 2000: 125). Ello responde a que se trata de un sistema multipartidista que incluso se ha mantenido a lo largo de la era postautoritaria. En efecto, luego del retorno a la democracia en 1989, la correlación de fuerzas políticas ha persistido y el número de partidos fuertes no ha declinado mucho. Sin embargo, la diferencia se encuentra en que hoy se percibe una relativa simetría entre el número de partidos relevantes y aquellos que integran el Congreso. Esta situación es producto del sistema electoral de magnitud dos ($M=2$),⁹ muy característico de Chile. Su fórmula de transformar votos en escaños castiga al partido político que vaya fuera de una de las dos coaliciones más representativas del país, impidiendo que surjan otras alternativas de representación o que se produzcan escisiones dentro de los partidos como anteriormente ocurría.

En Chile, el número efectivo de partidos¹⁰ se ha mantenido constante a lo largo del período postautoritario. El gráfico 1 demuestra un relativo equilibrio entre 1989 y el año 2005, con pequeñas fluctuaciones a lo largo de las cuatro elecciones de diputados que se han realizado desde 1989. El máximo del índice en la nueva era democrática e institucional ha sido 7,83 el año 1989, mientras que el mínimo se presentó el año 1993 con 6,29. El período de 1997 alcanzó un índice de 7,32, mientras que entre los años 2001 y 2005 no varió la cifra de 6,56. Ahora bien, si retrocedemos al período preautoritario, vemos con sorpresa que en 1973 el número efectivo de partidos es más bajo que el actual. Sin embargo, la diferencia entre una etapa y otra se sostiene en que en aquella época existía una mayor polarización y sobreideologización que hogaño, lo que provocaba más quiebres y rupturas internas o externas.

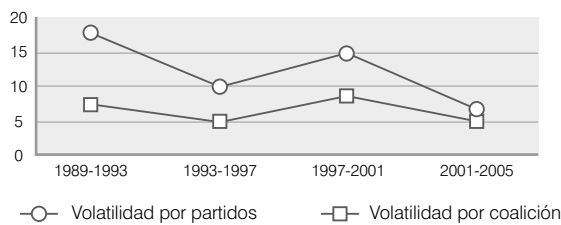
Gráfico 1
Número efectivo de partidos por votación



Fuente: Siavelis 2000 y <www.elecciones.gov.cl>.

Otra característica del sistema de partidos en Chile es que la volatilidad electoral¹¹ es muy baja y con una fuerte lealtad hacia las coaliciones de parte de los votantes. En efecto, las votaciones tienden a ser más volátiles cuando se elige un partido político que cuando se trata de votar por alguna coalición. Con ello podemos demostrar que el flujo de adherentes es “intracoalición”, con un porcentaje bajo que cruza la frontera. Por ejemplo, observamos que en el período 1989-1993 la volatilidad entre partidos alcanzó 18,24%, mientras que por coalición solo bordeó el 7,49%. Lo mismo ocurre en el período 1997-2001. El gran crecimiento de la UDI y el PPD en las elecciones parlamentarias del año 2001 hizo que el índice se incrementara en 15,35% en lo que a partidos políticos respecta, mientras que las coaliciones solo alcanzaron 8,80%. Finalmente, entre los años 2001 y 2005 vemos que la volatilidad, tanto a nivel de coalición como de los partidos, se ubicó en torno a los 6 puntos.

Gráfico 2
Índice de volatilidad por porcentaje de votación según partidos y coaliciones
1989-2005



Fuente: Siavelis 2000 y <www.elecciones.gov.cl>.

1. Los *think tanks* y los agentes partidarios

Esta aparente estabilidad y congelamiento del sistema de partidos condiciona el juego institucional sobre la agenda pública. El sistema entrega dos coaliciones muy marcadas que llevan la batuta de la discusión pública y política: la Concertación y la Alianza. ¿Cómo relacionar a los *think tanks* con el sistema de partidos? Aunque esta relación parezca forzada, es muy útil para comprender los juegos negociadores de los *think tanks* en las

distintas arenas partidarias. Una forma intermedia de zafar de este problema es a través de lo que Scott Morgenstern (2003) llamó “sistema de agentes”. Ante la imposibilidad de determinar patrones de comportamiento en el Legislativo con las teorías partido-céntricas, el autor centró el análisis en tres niveles: facciones, partidos y alianzas, dependiendo de cómo estos actuaran en el Congreso en términos de unidad y disciplina parlamentaria.

Clasificar a los *think tanks* valiéndose de análisis partido-céntricos es también muy difícil y discutible. Aunque la mayoría de ellos tienden a ser identificados con instituciones partidarias, la realidad está muy lejos de esto. Si analizamos el espectro de los principales centros de pensamiento del país, vemos que cada una de estas instituciones responde a lógicas de integración muy heterogéneas. Por ejemplo, hay instituciones que han sido fundadas para congregar agentes partidarios, como el Instituto Igualdad (PS), el Instituto Libertad (RN), la Fundación Jaime Guzmán o el CED (DC). Otras, en cambio, concentran facciones de los partidos, como el Instituto Jorge Ahumada (DC), mientras varios responden a agentes con similitudes ideológicas como Libertad y Desarrollo, Chile 21, Expansiva y el Centro de Estudios Públicos, o de afinidad programática como ProyectAmérica. Sin embargo, la mayor frontera política de los centros de pensamiento está dada por la fisura autoritarismo-democracia (Tironi y Agüero 1999). Es fácil identificar a los centros de uno u otro lado sin que exista un cruce entre sus miembros.

A continuación presentamos una aproximación a los principales centros vigentes que fueron nombrados por los políticos entrevistados, según los agentes que los conforman sean partidarios o suprapartidarios (cuadro 3). Caso aparte es el Centro de Estudios Públicos (CEP). Si bien fue fundado por un ex ministro de Hacienda de Augusto Pinochet, Jorge Cauas, ha adoptado medidas pluralistas y de gran rigurosidad académica que, en cierto modo, lo alejan de esta clasificación. Lucas Sierra señala:

Todo se publica con nombre y eso inmediatamente genera una responsabilidad del autor. Ahí hay una persona que responde, y eso ha ayudado además a que exista mucha libertad acá adentro; o sea, nosotros nos movemos en un marco de grandes principios que están en nuestra página web, en la revista, por una sociedad libre y con la democracia también. Yo creo que eso ha sido muy importante durante la transición de 1990 a ahora. (Lucas Sierra, CEP)

Cuadro 3
Agentes partidarios y suprapartidarios

Agentes partidarios	Agentes suprapartidarios
CED (DC)	CIEPLAN (Concertación)
Instituto Igualdad (PS)	ProyectAmérica (Concertación)
Instituto Libertad (RN)	Chile 21 (Concertación)
Fundación Jaime Guzmán (UDI)	Expansiva (Concertación)
Corporación de Investigaciones Sociales (PRSD)	Instituto Libertad y Desarrollo (Alianza)
Fundación por la Democracia (PPD)	

Clasificación hecha sobre la base de las entrevistas.

Es interesante percatarse de que, salvo CIEPLAN, los *think tanks* suprapartidarios con inclinación oficialista son instituciones que nacieron mucho después de la vuelta de la democracia. Expansiva y ProyectAmérica son instituciones que nacen los años 2001 y 2006 respectivamente, mientras que Chile 21 se fundó en 1995, reestructurándose una vez cumplido el objetivo de ser plataforma para la campaña presidencial de Ricardo Lagos el año 1999.

Los vínculos orgánicos de estas instituciones con los partidos de gobierno no son de carácter institucional, sino, más bien, con facciones o personalidades de dichos partidos. Así, los *think tanks* que se declaran independientes —como Chile 21— no reconocen ninguna relación orgánica con el partido, y atribuyen su influencia y canales de comunicación a afinidades personales que no constituyen, en ningún caso, jerarquías. María de los Ángeles Fernández, directora de Chile 21, señala: “[Otros *think tanks*.] tienen vinculaciones orgánicas con los partidos, son brazos de los partidos. Otra cosa es que vengan ellos con la autonomía, en fin. Chile 21 no. Tiene cosas buenas y cosas malas”. Esta autonomía también se ve desde el punto de vista de la relación *think tanks* oficialistas y gobierno. En el caso de las instituciones suprapartidarias esta relación es aún más contradictoria que los centros de pensamiento partidarios.

Hay varias dificultades solo por ser un *think tank* de gobierno. La primera en un nivel más teórico, pero creo que es relevante, es que aunque uno trate de hacer esfuerzos en contrario, tu espacio de libertad para opinar es mucho más estrecho e intrincado. Pensar, como te digo yo, en las diferentes cosas que hacemos ya sea como ProyectAmérica o por medio de nuestros actores. Ya varias veces hemos tenido puntos de divergencia relativamente grandes, entre otras cosas también pasa porque [...] en algún momento se instaló esta idea de que había un modelo de reemplazo en la estética y en la ética del gobierno de Michelle Bachelet, distinto a lo que venían haciendo los tres primeros gobiernos de la concertación. Y eso pudo haber puesto en una posición más crítica, o incluso en una posición de más distancia a ProyectAmérica respecto del gobierno, cosa que creó una situación de conflicto bastante artificial. Y la mejor demostración de eso es que tanto el ex presidente como uno de sus miembros más activos están de ministros en el Palacio de la Moneda. (Jorge Navarrete, ProyectAmérica)

Por el contrario, los *think tanks* de agentes partidarios —aunque mantienen un fuerte discurso de autonomía— buscan espacios de legitimidad al interior de sus partidos: “Nosotros somos autónomos y decimos incluso las cosas que el partido no quiere escuchar. Aunque la autonomía no quita que el partido nos pueda considerar como su división de estudio” (María Luisa Brahm, IL). En el mismo sentido, el director del Instituto Igualdad señala: “Hay una definición de agenda autónoma. Nosotros seguimos en general las orientaciones básicas del partido, pero es bastante autónomo, nos centramos en aquellas cosas que creemos que son importantes”.

III. Los *think tanks* a escena: influencia y *policy seeking* en las distintas arenas políticas

La teoría distingue categorizaciones de los partidos dependiendo de los objetivos políticos que estos persigan. Por ejemplo, si un partido busca maximizar el soporte electoral con el propósito de controlar el gobierno, es un *vote seeker*; si persigue maximizar los puestos dentro del aparato estatal a través de una estrategia de adhesión, se le llama *office seeker*; y si busca maximizar su influencia en el desarrollo de las políticas públicas, se le llama *policy seeker* (Strom 1990). Para Strom, estas categorizaciones no son totalmente excluyentes sino que se interrelacionan. Puede que la búsqueda de votos sea un instrumento para lograr una mayor influencia a la hora de participar en la toma de decisiones políticas; o que los partidos busquen ocupar los puestos claves para imponer sus programas e intereses; o que estos mismos intenten maximizar las votaciones para acrecentar la participación dentro de las oficinas gubernamentales e influir en las decisiones. ¿Cómo se aplica esto a los *think tanks*?

El “negocio” de los *think tanks* es su capacidad de influir en la agenda. Es decir, son inevitablemente *policy seekers*. La preocupación por la influencia se traduce en la realización de actividades institucionalizadas con independencia de la coyuntura. Más allá de la producción de textos, el trabajo se plasma, en la mayoría de los casos, en actividades que se dan tanto en la esfera pública como en el espacio de la política a puerta cerrada. Esta capacidad de influencia se juega, en general, en la consistencia de un relato institucional y su capacidad de replicarse en el mundo político, económico y social. Dicha coherencia descansa fundamentalmente en la forma en que las ideas son expresadas por los distintos integrantes de la institución, particularmente aquellos que, por su trayectoria, poseen mayor influencia política personal.

Jorge Navarrete, director de ProjectAmérica señala:

El negocio más propio y natural de un *think tank* [...] es su capacidad de influir. Por lo tanto, nuestros indicadores de éxito están vinculados directamente a nuestra capacidad de influir, sea esto en los medios de opinión pública, sea en las decisiones que toma el gobierno, sea facilitando el debate, destrabando conflictos, generando espacios de conversación. Pero las ideas que giran en torno a ProjectAmérica están muy especialmente significadas en cómo las expresan sus asociados, los miembros de su directorio, los que trabajamos en ProjectAmérica, a través de las columnas de opinión, las entrevistas en los canales de televisión [...], siendo parte de un mismo relato y la capacidad de ese relato de replicarse en el mundo político, económico, social es nuestra variable.

¿Cuál es su comportamiento en las distintas arenas en que se desenvuelven los partidos? Una serie de entrevistas con actores políticos y directores de *think tanks* permitió extraer una interpretación de cómo opera el trabajo de influencia de estas instituciones en las distintas arenas. Por cierto, la intensidad de su actividad en estos escenarios varía dependiendo del objetivo e interés de cada *think tank*.

1. Escenario del Ejecutivo

El presidencialismo chileno hace que el Ejecutivo sea el mayor legislador en el país. El imperativo de la gestión gubernamental es la presentación constante de proyectos legislativos, para luego procurar que estos sean aprobados. Así, uno de los conceptos centrales es el llamado “poder de agenda”. Se trata principalmente de la capacidad de las instituciones para presentar propuestas legislativas, así como de mantener el *statu quo* cuando sea necesario. Los *think tanks* buscarían influir en las decisiones del Ejecutivo utilizando estrategias formales e informales. Las primeras mediante el acceso a algunos espacios de decisión y, las segundas, a través de relaciones interpersonales y el acceso a información privilegiada.

Para el caso de los *think tanks* oficialistas, una de las vías formales de influencia es colocar a sus personalidades en altos cargos de gobierno. Estas tienden a intercalar su participación en el gobierno con períodos de participación activa en los centros de pensamiento. Desde el punto de vista de los *think tanks* oficialistas, la práctica de “proponer” y “colocar” personas en determinados cargos de poder del Ejecutivo es frecuente y efectiva, al menos en el corto plazo.

Hacemos también lo que hacen otros *think tanks*, en el sentido de, en ocasiones colocar o proponer a gente que a nuestro juicio puede hacer un aporte interesante en cargos de gobierno. Pero tiendo a creer también que son esfuerzos a corto plazo y no son sustentables en el tiempo, por cuanto siempre están vinculados a espacios mayores de la temporalidad del ejercicio del cargo. (Jorge Navarrete, ProjectAmérica)

Esta práctica se asume como complementaria y no antagónica a la de los partidos políticos. Este juicio se funda, primero, en un supuesto carácter de “inevitabilidad” del proceso de ampliación del espectro de instituciones relevantes más allá de la esfera de los partidos políticos y, en segundo lugar, en la naturaleza sinérgica de la coalición de partidos oficialistas —la Concertación—, que haría de ésta “más que una suma de partidos”, abriendo así el espectro de influencia a organizaciones transversales como pretenden ser varios de sus *think tanks*. Esta “apertura” en los canales de influencia sobre el Ejecutivo para la selección de sus autoridades es evaluada de manera positiva desde fuera de los partidos. Sin embargo, la ampliación del espectro de influencia de las instituciones políticas extrapartidarias en la designación de autoridades gubernamentales, siendo un proceso global, es todavía vista con cierta desconfianza, incluso desde fuera de los partidos. Con todo, la participación activa en *think tanks* suprapartidarios puede proveer de una importante acumulación de capital político, al generar prestigio personal, profesional y político. Este proceso de acumulación, que en buena medida es autónomo de las estructuras partidistas, puede producir visibilidad e influencia suficientes como para llegar a los más altos niveles en el Poder Ejecutivo, aún si no se está en las “listas” previstas por los partidos. La afiliación a un determinado partido, sin embargo, no resulta inocua, pues posibilita la designación en cargos de responsabilidad fruto del trabajo en determinado *think tank*.

Creo que Clarissa Hardy fue ministra de Estado más por haber sido una persona que demostró, dirigiendo un *think tank*, tener una gran *expertise* en materia de políticas sociales, que por ser una militante del Partido Socialista. Creo que pesaron mucho ambas cosas al momento de cuadrar el escenario, pero la primera razón por la cual ella fue ministra no tuvo que ver con haber estado en las listas que ofertó su partido, sino por el capital de prestigio personal, profesional y técnico que logró en esta institución que representa ese partido, pero sin embargo en algún sentido —sobre todo en el nivel más técnico y teórico— se autonomiza de la estructura partidaria completa. (Jorge Navarrete, ProjectAmérica)

En el caso de las instituciones no oficialistas, la vía formal con el Ejecutivo son las instancias consultivas del gobierno. En los llamados consejos asesores presidenciales, los *think tanks* de oposición juegan un rol clave y estabilizador de las decisiones. Aquí se da un juego *win-win*, porque el gobierno puede sacar propuestas con mayor consenso y porque los *think tanks* pueden presentar sus propuestas y tener mayor visibilidad. Cristián Larroulet señala: “Un indicador de éxito para nosotros es la participación en la comisiones del Ejecutivo”. El cuadro 4 presenta a los integrantes de los *think tanks* que participaron en las últimas comisiones encargadas por el gobierno.

Cuadro 4
Centros de estudio representados en los Consejos Asesores

Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional	Rossana Costa (LYD), Harlad Beyer (CEP), Mario Marcel (CIEPLAN), Jaime Ruiz Tagle (PET)
Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación	Alfredo Joignant (Expansiva), Harald Beyer (CEP), Carolina Velasco (LYD), Manuel Riesco (CENDA), Dante Contreras (Expansiva)
Consejo Asesor Presidencial de Trabajo y Equidad	Dante Contreras (Expansiva), José Andrés Herrera (PET), Eugenio Tironi (CIEPLAN), Guillermo Campero (CIEPLAN), Rossana Costa (LYD), Felipe Lamarca (CEP), Lucía Santa Cruz (LYD), Patricio Meller (CIEPLAN)
Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia	Rodrigo Castro (LYD), Bárbara Eyzaguirre (CEP), Ximena Seguel (CED)
Grupo de Trabajo sobre Reforma al Sistema Electoral	Edgardo Boeninger (CIEPLAN), Francisco Aleuy (ProyectAmérica), María de los Ángeles Fernández (Chile 21)

Fuente: actas de los consejos asesores.

Los medios no formales están vinculados a las posibilidades de acceso a información privilegiada proveniente del propio gobierno, o a la capacidad de los *think tanks* de hacer llegar sus propuestas e ideas a los más altos cargos de la administración gubernamental. Existe el juicio de que la existencia de contactos en las esferas de decisión del Ejecutivo incentiva la institucionalización de los *think tanks*, incluso si su origen es coyuntural y ligado a motivaciones extrapartidarias. En el caso particular de Expansiva, la relación con integrantes del Ejecutivo se produce regularmente, pero siempre en intercambios de carácter personal: no existe una relación institucional con ninguna autoridad. Pese a la inexistencia de relaciones institucionales, el espectro de relaciones de los directivos de la institución es amplio: parlamentarios, presidentes de partidos, ministros, entre otros. Las relaciones de Expansiva con el Ejecutivo se manejan en el plano informal. Esta es una definición estratégica institucional: el hecho de no prestar servicios profesionales al Estado permite mantener autonomía. Los contactos institucionales se realizarían solo para la coordinación de actividades públicas. La independencia del Estado funcionaría, además, como un elemento diferenciador respecto de otras instituciones.

2. Escenario Legislativo

A pesar de que el Poder Ejecutivo tiene una gran capacidad para manejar la agenda legislativa por sus poderes proactivos y reactivos (Nolte 2003), el rol del Congreso como actor de veto ante esas iniciativas es muy importante. Los comités parlamentarios en especial generan instancias de debate y decisión en las que los parlamentarios demuestran sus opiniones sobre las iniciativas en discusión (Londregan 2000: 36). Si estas iniciativas no tienen una mayoría que las sostenga, pueden no llegar al plenario debido a la influencia que la comisión ejerce sobre el debate.

Es en esta instancia en la que los parlamentarios necesitan una mayor cantidad de información técnica y política para procesar las decisiones. En la década de 1990, esa necesidad fue suplida con la inyección de recursos a *think tanks* ligados a los partidos representados en las cámaras (es decir, las dos coaliciones principales). El bloque opositor reforzó así sus dos principales institutos, mientras que la alianza de gobierno creó un Programa de Asesoría Legislativa ad hoc. La década de los noventa se caracterizó, así, por una cierta vinculación orgánica de los *think tanks* ligados a los dos bloques políticos dominantes con el Congreso y la labor parlamentaria. Sin embargo, este proceso de vinculación orgánica fue objeto de crítica por los parlamentarios, tanto por la calidad de los productos generados como por su falta de especificidad para su labor parlamentaria individual.

Empezaron a surgir críticas de los parlamentarios a la calidad de la información. Es que aquí se produce un problema complicado, porque los parlamentarios en general, por lo menos en el país, tienden a buscar para su trabajo más directo asesorías individuales. [...] Y como asesoría legislativa, estos institutos solo pueden dar para una bancada. [...] [La necesidad de asesoría individual] tiene que ver con todo, tiene que ver con las competencias mediáticas, tiene que ver con que a veces las necesidades son individuales, tienen que ver con los intereses individuales de la gente. Entonces, hay una dificultad [...] la asesoría parlamentaria, y los parlamentarios del país en particular, es un tema complejo en un sistema político como el chileno, además, donde [...] los parlamentarios tienden mucho a configurarse como personajes individuales más que como miembros de un determinado colectivo. (Cristián Gazmuri, PS)

Pese a ello, la vinculación orgánica entre *think tanks* y la labor legislativa es evaluada, desde los actores ligados a esta última, como positiva en el contexto de los años noventa. El modelo, sin embargo, habría agotado sus posibilidades. En contraposición, el modelo seguido durante los últimos años ha independizado al Congreso de la labor de los *think tanks*, reforzando sus capacidades internas.

En el escenario actual, los *think tanks* son vistos, desde la clase política en general, y desde el punto de vista de los legisladores en particular, como actores con capacidad de influencia política, principalmente mediante la generación de opinión y debate y, en menor medida, mediante el apoyo legislativo. Si bien este es un juicio general, el discurso parlamentario reconoce la existencia de grandes heterogeneidades en la relación entre estos centros, los partidos y sus parlamentarios. De hecho, la noción de utilidad de los centros de estudio para la actividad política es diferenciada entre aquellas personas que participan de la labor parlamentaria y aquellas que no. Para las segundas, la percepción de utilidad sería escasa, mientras que las primeras percibirían mayor valor productivo, el que, sin embargo, no está exento de críticas. La crítica transversal y más recurrente desde el interior del Parlamento es el exceso de tecnicidad del discurso provisto por

los *think tanks*. Una minoría opinaría que es precisamente en esta tecnicidad donde reside su valor agregado al discurso de provisión de sentido colectivo de los políticos.

Yo tengo las dos visiones: desde dentro de la Cámara y desde fuera. Desde fuera, se ve como un aporte mucho menor, por supuesto. Es difícil para la gente que está fuera del Congreso aquilatar realmente cuál es el aporte que hacen los centros de estudio. Y desde dentro: igual son súper criticados [...] la crítica habitual es que muchas veces son demasiado técnicos y esta es una crítica súper transversal [...] aun cuando yo creo que ese es el valor que tienen, porque la impronta política se la tienen que poner los políticos, nosotros, no ellos. (Lily Pérez, RN)

En general, la labor de los *think tanks* es percibida como un aporte a la labor parlamentaria, en particular en el trabajo de comisiones y en la revisión de proyectos de ley en discusión. Esta utilidad tiene como contraparte una natural tensión entre los criterios técnicos impulsados por los centros de estudio y los criterios de decisión netamente políticos impulsados por los parlamentarios. La búsqueda de incidencia en la clase política —en particular en el Parlamento— por medio de la opinión pública (es decir, a través de los medios de comunicación masiva) es un objetivo primario de los *think tanks* oficialistas. El carácter tangible de estas acciones permite levantar indicadores de gestión (p. e., cantidad de columnas y entrevistas) para objetivos intangibles como la “influencia”. La presencia de los integrantes del *think tank* o su red cercana en los medios de comunicación permite crear condiciones de factibilidad política para la discusión de temas originalmente no considerados en la agenda.

Un elemento de segmentación de los *think tanks* en dos grupos claramente definidos es que la búsqueda de influencia de los *think tanks* autónomos sobre el trabajo parlamentario traspasa los límites determinados por las colectividades políticas: la labor de los centros de pensamiento es ofrecida a todos los parlamentarios. Por el contrario, los *think tanks* orgánicos enfocan su trabajo en “sus” parlamentarios. La posibilidad de influencia transversal se asocia, desde el rol parlamentario, a una mayor disponibilidad de recursos humanos y financieros que se traducen en un mayor nivel de producción intelectual transferible a los legisladores.

A mí me pasó en mis dos períodos de diputada, que a mí me ofrecían no solamente del [*think tank*] mío, digamos, sino que siempre había gente de otros centros de estudio; incluso de la Concertación me ofrecían datos y cosas, o sea los gallos en general se mueven hartos. [...] Yo diría que el Libertad y Desarrollo es súper movido. El Libertad, bueno, para RN, particularmente para RN diría yo. Libertad y Desarrollo es más transversal, tienen más gente, tienen más recursos, tienen más papeles, hacen más *papers*. [...] Chile 21 también mandaba cosas [...] (Lily Pérez, RN)

El discurso desde la oposición es que una diferencia fundamental entre el trabajo parlamentario de los legisladores de gobierno y los de oposición, es que los primeros cuentan con el respaldo de los equipos técnicos ministeriales del Ejecutivo, mientras que los segundos no disponen de más apoyo que el que puedan financiar autónomamente. A esto se suma la asimetría y dificultad de acceder a información clave de los parlamentarios de oposición. Estas dos situaciones potencian el rol de los centros de estudio de oposición como soporte al trabajo parlamentario, mientras que en aquellos pertenecientes al gobierno el grado de aporte a sus parlamentarios es mucho menor.

Esto coincide con el juicio de los parlamentarios oficialistas: el trabajo legislativo de estos parlamentarios está fuertemente respaldado por el aparato técnico del gobierno, representado por los asesores y consultores de los ministerios. Esto resta importancia a los *think tanks* oficialistas desde el punto de vista del trabajo parlamentario habitual, lo que contrasta fuertemente con la necesidad de apoyo que evidencian en la cotidianidad los parlamentarios opositores. El uso discrecional del apoyo técnico gubernamental solo queda en entredicho cuando un parlamentario oficialista particular se enfrenta al Ejecutivo en determinados temas específicos, o cuando desea “levantar” un tema de manera individual. Incluso en estos casos, sin embargo, el rol de los *think tanks* parece ser marginal y se recurre, más bien, a asesorías parlamentarias individuales.

Las fuerzas de gobierno de alguna u otra manera nos apoyamos en el aparato técnico del gobierno, salvo que estemos en desacuerdo. O sea, si yo estoy en desacuerdo con un proyecto del Ministerio de Hacienda, tengo que contratar una asesoría económica específica, pero si estoy de acuerdo tengo a mi disposición todo el equipo de consultores y asesores del ministro, que es bastante bueno. O sea, necesito menos un *think tank* que me diga “mire, el artículo 84 de la ley de capitales 3, tiene que ir por aquí y por allá”. Y uno lo podría tener, pero son más pertinentes [...] [el Senador Jovino] Novoa, que está al frente mío, tiene que tener un señor de Libertad y Desarrollo al lado, y lo tiene. En ese sentido también el gobierno y la oposición, desde el punto de vista del apoyo legislativo, son distintos. Por ejemplo, yo necesito asesoría legislativa específica o en los temas que yo quiero discutir con el gobierno: ley previsional, que yo estaba en desacuerdo con los montos, o sea, estaba en desacuerdo con la magnitud y el calendario del pilar solidario. Entonces yo ahí tenía que tener mis propios números, no los de [el Director de Presupuesto, Alberto] Arenas. Los de Arenas no me servían, porque estaba peleando con Arenas. [...] O sea, yo necesito asesoría legislativa para eso [...] cuando yo quiero levantar un tema, o quiero insistir en él, por ejemplo la ley en la que estuve participando y soy coautor: acceso a información pública, que es un tema de agenda general pero yo lo tomo como agenda específica. (Jaime Gazmuri, PS)

Debido a lo anterior, desde la arena legislativa oficialista, Libertad y Desarrollo es visto como un instrumento de asesoría legislativa directa y cotidiana a los parlamentarios de oposición, haciendo seguimiento legislativo acucioso y técnicamente fundado y operando como asesores del debate legislativo específico en las comisiones. Este rol es indispensable para las fuerzas políticas de oposición, que no cuentan con el aparato técnico gubernamental como soporte a su labor. En el ámbito de la oposición, los *think tanks* tienen, desde el punto de vista de los partidos políticos, un rol de control técnico de iniciativas parlamentarias, en el sentido de “dar alertas” cuando estas pueden generar problemas no previstos por los legisladores. Los *think tanks* estarían pensando en el largo plazo, anticipándose en años a algunos temas relevantes de la agenda política.

Con todo lo anterior, y como consecuencia natural, los *think tanks* oficialistas perciben que su actividad no es suficientemente valorada por los parlamentarios. Tal percepción resta fluidez a la relación entre los *think tanks* oficialistas y la actividad parlamentaria, y a la influencia de aquellos en esta. Una muestra de la falta de centralidad del trabajo de los *think tanks* en la tarea parlamentaria es el hecho de que, incluso para un senador socialista que lleva más de quince años en el cargo, los *think tanks* vinculados a uno de los partidos de su conglomerado no representan una oferta, e incluso se desconoce su actividad. El rol que, sin embargo, se asigna a estos centros es el de la articulación política cuando hay disensos importantes entre actores contrapuestos (“establecer la mesa de los que no se sientan”), sumando a ello la capacidad de reflexionar y proponer temas nuevos en la agenda pública. El mundo político oficialista extraña un rol más activo de los *think tanks* en la articulación de conversaciones entre actores antagónicos que, de otra forma, no se sientan a conversar. La percepción es que este diálogo —que a inicios del proceso de recuperación democrática fue muy activo, especialmente por parte del CED— es potencialmente beneficioso para todos los actores involucrados. La capacidad de articulación de los ejes político-militar o izquierda-empresariado de inicios de los noventa hoy no pareciera replicarse, pese a la existencia de espacios que lo requerirían (empresarios-dirigentes gremiales, por ejemplo). La pérdida de estas actividades se asocia, principalmente, a crisis internas de los partidos más que a elementos propios de sus centros de pensamiento.

3. La arena electoral y de formación de cuadros

La existencia de temas amplios y permanentes en la agenda de los *think tanks* les permite generar influencias de mediano o largo plazo y, en su generalidad, engarzar con temas coyunturales. En alguna medida se valora la mantención en la agenda de los *think tanks* de temas que “se hablaban cuando nadie más los hablaba”. La capacidad prospectiva y/o la capacidad de a la larga imponer temas en la agenda es un valor en sí en el mundo de los *think tanks*.

Los períodos de campaña alteran la dinámica de trabajo de los *think tanks*. La influencia en el programa de los candidatos es considerada un objetivo, cuyo cumplimiento pasa por la competencia con otras instituciones. Los períodos de campaña hacen de los *think tanks* polos de atracción de personeros y operadores de los partidos políticos, quienes buscan, entre otras cosas, utilizar la experiencia de los centros en el trabajo de formación para el período de campaña.

Nuevamente, en el caso del trabajo de campañas, hay una clara diferenciación entre las relaciones que se establecen al interior de la oposición respecto de las que se generan en el conglomerado de gobierno. Así, por ejemplo, el trabajo de campaña de los *think tanks* partidarios de oposición se da de manera institucional, no a título individual, lo que plantea una diferencia con los *think tanks* oficialistas. El trabajo en torno a los procesos electorales es “mixto”, en el sentido de que se forman equipos de diseño tanto al interior de los *think tanks* como en los propios partidos. Uno de los papeles de los *think tanks* partidarios durante los procesos de campaña es la elaboración, aplicación y procesamiento de encuestas que permitan a los partidos “tener datos objetivos” con los que conformar sus plantillas de candidatos. Esta tarea sería una de las claves de un resultado exitoso en las elecciones municipales. Desde el partido, esta relación es vista más como una relación de consultoría que como una netamente política, lo que se refleja en un contrato comercial entre el partido y su *think tank*, cuyo costo incluso es considerado “caro” por la dirección del partido.

Como estoy aquí a cargo del tema de la campaña municipal, yo hago muchas encuestas con el Instituto Libertad. O sea, para mí el tema de tener datos objetivos es súper importante, porque el año 2004 a la alianza le fue súper mal en la elección municipal, no solo porque cambió el sistema electoral, sino porque se tomaron malas decisiones con respecto a los candidatos [...] hubo malas decisiones, que no fueron respaldadas con encuestas ni nada, entonces el resultado era como... malo. Entonces, en esta oportunidad, una de las cosas para mí más importantes y donde hemos invertido harta plata es en esas encuestas. [...] nosotros le pagamos [al Instituto Libertad] por las encuestas. Y nos salen caras... este año llevamos como quince. (Lily Pérez, RN)

Desde el punto de vista de la concertación, sin embargo, los *think tanks* oficialistas suprapartidarios juegan un rol más programático que operativo-electoral durante los períodos de campaña. En este rol, su capacidad de convocatoria permite integrar diferentes sensibilidades en la tarea de conformación programática de las candidaturas. La vocación “transversal” de algunos centros de pensamiento oficialistas se puede convertir incluso en una dificultad, inmovilizando su acción política en la arena electoral, cuando la actividad previa a las elecciones requiere de la definición entre varios candidatos de la misma coalición. La vocación de representatividad de un conjunto de partidos se ve tensionada cuando estos llevan candidatos paralelos, lo que se vuelve

particularmente dramático en el período previo a las elecciones presidenciales. Incluso la coordinación de actividades entre centros de pensamiento a nivel nacional es problemática, pues devela diferencias tanto de carácter individual —egos, rivalidades— como sistémicas —diferencias de valores— existentes en los centros y entre los centros. El trabajo conjunto, incluso entre *think tanks* emblemáticos del oficialismo, requiere dejar fuera de la agenda temas que generen potenciales conflictos.

En el caso de Expansiva, las relaciones asociadas a los períodos de campaña electoral son, al igual que las relaciones con el Ejecutivo, llevadas de manera individual, sin comprometer la institucionalidad del *think tank*. La participación, incluso la de las más altas autoridades de la institución no compromete a esta como un todo, y es escasamente comentada en las reuniones internas: no es extraño, de hecho, que haya posiciones divergentes al interior de la institución, y que sus integrantes apoyen a candidatos diferentes. El discurso de la autonomía se da tanto a escala institucional como a escala individual al interior de la institución. La participación de los directores y miembros de Expansiva en comandos de campaña no generaría, en el discurso institucional, conflictos al interior de la organización. En esta situación de participaciones individuales el discurso es que “no hay participación electoral” del *think tank*.

Un segundo componente de las tareas de los *think tanks* chilenos es la formación de cuadros políticos. Así, la formación de jóvenes ha sido adoptada como tarea integral por algunos centros de pensamiento. Esta formación de cuadros jóvenes genera un potencial de articulación de redes. Buena parte de los jóvenes formados en estos espacios ocupa a corto plazo cargos de administración o representación popular, que pueden ser utilizados como una red activa de contactos e influencia. La permanencia en el tiempo de programas de formación se constituye en una ventaja competitiva al permitir generar una masa crítica de contactos, facilitando así el acceso a instancias de decisión.

El objetivo principal de los procesos de formación de jóvenes es la instalación de ideas. Más que formar “desde cero” a jóvenes para que ocupen cargos de influencia o posiciones de liderazgo, se escoge a personas que ya cuentan con ese perfil y se intenta inculcarles ideas “relevantes”. La formación política desde los *think tanks* parece ser diferente a la de los partidos: en lugar de formar personas para que sean líderes políticos, se escoge a los que “con un rango estrecho de error” lo serán de todas formas, y se los adoctrina.

Nuestro objetivo primario es —después de haber logrado identificar personas que con un rango de error relativamente estrecho uno pudiera suponer que en el futuro ejercerán cargos de influencia en el país— dotar o acompañar el proceso de formación de estas personas en ciertas ideas que nosotros consideramos relevantes. (Jorge Navarrete, ProyectAmérica)

Un objetivo secundario de las actividades de formación de jóvenes es la creación de un sentido de “cuerpo” al colectivo que dé “sustentabilidad” a las carreras políticas individuales mediante la generación de lealtades e incluso relaciones de amistad. En algunos casos, este objetivo descansaría en el diagnóstico de la existencia de una generación de recambio de la clase política chilena y latinoamericana que, sin embargo, carece de componentes de capital social que estuvieron muy presentes en la actual clase dirigente. La formación se convierte así en el proceso de conformación de una élite política en términos técnicos pero, por sobre todo, sociales.

Los *think tanks* oficialistas perciben que los partidos de su coalición han dejado de lado el trabajo de reclutamiento y de formación política, y que este espacio ha comenzado a ser ocupado “inevitablemente” por los *think tanks*, ya sea de manera orgánica o de manera “transversal”. Este déficit no existiría en los partidos de oposición, cuya tarea de reclutamiento y formación estaría “profesionalizada”. La derecha, en efecto, parece ser más sistemática que el oficialismo en la formación de cuadros, para lo cual utilizan, en el caso de la UDI, a la Fundación Jaime Guzmán. Esta sistematización, sin embargo, no reditúa en un aumento de apoyo popular.

IV. Discusión

No cabe duda de que los centros de pensamiento en Chile han tenido un rol preponderante en la arena política. Desde su activa participación en la recuperación de la democracia hasta su actual rol de levantar e influir en políticas públicas transversales, estas instituciones han sido muy importantes para el juego político del país.

La vida y la actividad de los centros de pensamiento en Chile han estado marcadas por distintas coyunturas y escenarios. La irrupción del régimen militar y el consecuente cierre de los espacios públicos de discusión, trajo consigo una proliferación de instituciones que, en un primer momento, sirvieron de refugio a intelectuales de oposición para luego convertirse en centros neurálgicos de la lucha por la democracia. Después, con la llegada de la democracia, se produjeron dos fenómenos muy importantes: por una parte, el surgimiento de los centros de derecha (LYD, Libertad y Jaime Guzmán) y, por la otra, el decaimiento de los otrora poderosos *think tanks* del bloque anti-pinochetista.

Hacia el siglo XXI y con reglas de juego mucho más estables, se ha configurado un nuevo escenario de *think tanks* en Chile. Instituciones como CIEPLAN vuelven a emerger con mayor fuerza, esta vez de un foco muy distinto. Otras como Expansiva y ProjectAmérica aparecen con nuevas propuestas, y Libertad y Desarrollo y el Centro de Estudios Públicos son cada vez más escuchados por todos los sectores políticos. Comienza así a

configurarse el nuevo sistema de *think tanks* en Chile.

Sobre este nuevo sistema enfocamos nuestro análisis. A través de entrevistas semiestructuradas quisimos rescatar cómo era la convivencia de los centros de pensamiento en las distintas arenas políticas. Ahí nos percatamos de que cualquier clasificación no podía hacerse desde los partidos, sino desde los agentes. En efecto, muchos centros responden a visiones ideológicas o programáticas más que partidarias, echando por tierra la noción de “un partido - un *think tank*”.

Un hallazgo interesante de la investigación fue el grado de estabilización del rol de gobierno y de oposición que cada uno de los centros presenta producto de dieciocho años consecutivos que la concertación administra el poder. En preguntas prospectivas contrafácticas hechas a los entrevistados, el hecho de que la oposición sea gobierno, y viceversa, les reporta inmediatamente un escenario de crisis organizacional. Esta estabilización en los roles se logra percibir en los escenarios Ejecutivo, Legislativo y Electoral.

En el escenario Ejecutivo hay una clara distinción en lo que se refiere a mecanismos formales e informales de influencia. Mientras los centros de gobierno gozan de mayor llegada a las esferas de poder y mejor acceso a información privilegiada, las instituciones de oposición muchas veces deben contentarse con ser parte de instancias consultivas.

En el escenario Legislativo la influencia es a la inversa. La posición técnica de los centros no oficialistas tiene mayor asidero entre los parlamentarios. El problema para los centros oficialistas es que tienen su mayor competencia en los técnicos del Estado. Por tanto, la competencia de ideas en el Parlamento es “*think tank* de oposición *vs.* Agentes de gobierno” más que “*think tanks vs. think tanks*”.

Finalmente, la formación de cuadros y de jóvenes es asumida como un imperativo transversal. Los primeros en hacerlo fueron los centros de oposición, en especial la Fundación Jaime Guzmán. Una escuela de jóvenes como la de Chile 21 viene a equilibrar en cierta manera este punto.

Con todo, los *think tanks* están dispuestos a seguir influenciando en la política pública. Cada vez más están aquilatando los nuevos escenarios y cada vez más buscan nuevas estrategias. Si durante la década de los ochenta tuvieron su esplendor, hoy viven una nueva etapa. Claramente, más que una fuerte institucionalización, necesitan flexibilidad para adecuarse a las vicisitudes de la política.

Bibliografía

ALTMAN, David, Rafael PIÑEIRO y Sergio TORO

- 2008 International influences on democratic transitions: the successful case of Chile. Working Paper CDDRL Stanford University [En línea] <http://cddrl.stanford.edu> (consulta realizada el 29 de marzo de 2008).

COPPEDGE, Michael

- 2001 “Latin American parties: political darwinism in the lost decade”. En: Richard Gunther, Larry Diamond y Marc Plattner, editores, *Political parties and democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

CAREY, John

- 2002 “Parties, coalitions, and the Chilean Congress in the 1990s”. En: S. Morgenstern y B. Nacif, editores, *Legislative politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 222-253.

GARCÍA, Daniela y Sergio TORO

- 2008 Mecanismos de selección de candidatos para el Poder Legislativo: un examen a las lógicas de mayor y menor inclusión. En: A. Fontaine y otros, *Reforma de los partidos políticos en Chile*. Santiago: PNUD, pp. 395-412.

GLASER, Barney y Anselm STRAUS

- 1967 *The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research*. Nueva York: Aldine Publishing Company.

JOIGNANT, Alfredo y Patricio NAVIA

- 2003 “De la política de individuos a los hombres del partido. Socialización, competencia y penetración electoral de la UDI (1989-2001)”. *Revista Estudios Públicos*, 89 (verano), pp. 129-171.

LAAKSO, Markku y Rein TAAGEPERA

- 1979 “Effective number of parties: a measure with application to West Europe”. *Comparative Political Studies*, 12, pp. 3-27.

LOCKE, Karen

- 2001 *Grounded theory in management research*. Londres: Sage Publications.

LONDREGAN, John

2000 *Legislative institutions and ideology in Chile*. Cambridge: Cambridge University Press.

MONTES, Esteban, Scott MAINWARING y Eugenio ORTEGA

2000 "Rethinking the Chilean party system". *Journal of Latin American Studies*, 32 (3), pp. 795-824.

MORALES, Mauricio y Rodrigo BUGUEÑO

2001 "La UDI como expresión de la nueva derecha en Chile". *Estudios Sociales*, 107, pp. 215-248.

MORGENSTERN, Scott

2003 *Patterns of legislative politics: roll-call voting in Latin America and the United States*. Cambridge: Cambridge University Press.

NOLTE, Detlef

2003 "El Congreso chileno y su aporte a la consolidación democrática en perspectiva comparada". *Revista Ciencia Política*, XXIII (2), pp. 43-67.

O'DONNELL, Guillermo y Philippe SCHMITTER

1986 *Transitions from authoritarian rule: tentative conclusion about uncertain democracies*. Baltimore: John Hopkins University Press.

PINTO-DUSCHINSKY, Michael

1991 "Foreign political aid: the German political foundations and their US counterparts". *International Affairs*, 67 (1), pp. 33-63.

PNUD

1998 *Informe de Desarrollo Humano 1998*. PNUD.

PURYEAR, Jeffrey

1994 *Thinking politics: intelectual and democracy in Chile, 1973-1988*. Baltimore: John Hopkins University Press.

SIAVELIS, Peter

2000 *The President and Congress in postauthoritarian Chile*. Pennsylvania. The Pennsylvania State University Press.

SILVA, Patricio

1991 “Technocrats and politics in Chile: from the Chicago Boys to the CIEPLAN Monks”. *Journal of Latin American Studies*, 23 (2), pp. 385-410.

STRAUSS, Anselm y Juliet CORBIN

1997 *Grounded theory in practice*. California: Sage Publications.

STROM, Kaare

1990 “A behavioral theory of competitive political parties”. *American Journal of Political Science*, 34 (2), pp. 565-598.

TIRONI, Eugenio y Felipe AGÜERO

1999 “Sobrevivirá el nuevo paisaje chileno?”. *Estudios Públicos*, 74 (otoño), pp. 151-168.

VALENZUELA, Arturo y J. Samuel VALENZUELA

1986 “Party opposition in an authoritarian regime”. En: J. S. Valenzuela y A. Valenzuela, *Military rule in Chile. Dictatorship and opposition*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Entrevistas

- María Luisa Brahm, Instituto Libertad, marzo 2008
- Javier Couso, Expansiva, marzo 2008
- Santiago Escobar, Instituto Igualdad, marzo 2009
- María de los Ángeles Fernández, Chile 21, marzo 2008
- Cristián Gazmuri, Partido Socialista, marzo 2008
- Cristián Larroulet, Instituto Libertad y Desarrollo, abril 2008
- Jorge Navarrete, ProjectAmérica, marzo 2008
- Lily Pérez, Renovación Nacional, marzo 2008
- Lucas Sierra, CEP, abril 2008
- Eugenio Tironi, CIEPLAN, marzo 2008

Entrevistas para otras investigaciones

- Genaro Arriagada, Tiempo 2000, marzo 2008
- Edgardo Boeninger, CED, enero 2008

Notas

- ¹ Los autores agradecen los comentarios de Adolfo Garcé, Rafael Piñeiro, Juan Pablo Luna, Mauricio Morales y Enrique Mendizábal.
- ² Centrándonos principalmente en teorías como el darwinismo político (Coppedge 2001), los agentes políticos (Morgenstern 2003) y el *office seeker* (Strom 1990). [Más adelante, en la sección III, se explica el significado de esta expresión en inglés (N. del E.)]
- ³ Para el desarrollo y sistematización de las entrevistas se utilizaron herramientas de la teoría fundada (Grounded Theory). Véase Glaser y Strauss 1967. Para aplicaciones prácticas, véase Locke 2001, y Strauss y Corbin 1997.
- ⁴ Entendemos por transición el intervalo comprendido entre el comienzo del proceso de disolución del régimen autoritario y la instalación de la democracia (O'Donnell y Schmitter 1986). Para el caso de Chile este intervalo abarca las protestas civiles de 1982 y la asunción de Patricio Aylwin el año 1990.
- ⁵ Véase <www.icheh.cl> (consulta realizada el 25 de marzo de 2008).
- ⁶ Estos centros fueron CERC, PIIE, PET, entre otros. Véase <www.academia.cl> (consulta realizada el 25 de marzo de 2008).
- ⁷ Con base en la entrevista a Eugenio Tironi, en aquella época miembro de SUR y hoy presidente de CIEPLAN.
- ⁸ UP fue la coalición electoral de partidos de izquierda y centro izquierda que llevó a Salvador Allende al gobierno en 1970.
- ⁹ En lo esencial, el sistema electoral determina que cada coalición debe presentar dentro de los distritos o circunscripciones listas compuestas por dos candidatos, donde los electores deben votar por solo uno de ellos y sumar estos votos al global de la lista. Luego, los candidatos más votados de las dos listas con mayor número de sufragios son electos parlamentarios, salvo que la que tenga primera mayoría logre doblar a la segunda. Cuando esto ocurre, los candidatos electos al Parlamento serían los dos representantes de la coalición. De esta forma, a través del sistema binominal podría ocurrir que el candidato más votado del pacto, y cuyo conglomerado alcanzara a lo menos el 30% de los sufragios en cada distrito o circunscripción, forme parte del Parlamento (García y Toro 2008).
- ¹⁰ Este indicador se construye a partir del porcentaje del número de votaciones de cada partido político en las elecciones legislativas. Asume que el número de votaciones en los comicios parlamentarios determina el peso político específico de cada una de estas organizaciones. De esta manera, el índice logrado expresa la cantidad de fuerzas políticas realmente existentes, más allá del número de partidos totales. Ello permite cuantificar la magnitud de la fragmentación del sistema de partidos con mayor detalle que la clasificación tradicional en bipartidismo, multipartidismo moderado o multipartidismo extremo. Para más información, léase Laakso y Taagepera 1979.
- ¹¹ Alude a la diferencia de votos que obtienen los diversos partidos de una elección a otra. El indicador mide el porcentaje del voto que cambia en el sistema de partidos a lo largo de un ciclo determinado, evaluando la magnitud de ese cambio de elección (entre partidos y voto en blanco, voto negativo y abstenciones), donde el valor “0” representa la inmovilidad absoluta en términos de preferencias políticas y “100” el máximo valor de cambio posible (Pedersen y Nogens 1979).

Partidos políticos y *think tanks* en Colombia

Juan Fernando Londoño

Introducción

Que la democracia necesita partidos para funcionar es una verdad que nadie suele rebatir. Un asunto más polémico y menos analizado es qué tipos de partidos requiere para funcionar adecuadamente. Responder esta cuestión parece ser el reto central para las democracias latinoamericanas, cuyos ciudadanos apoyan genéricamente la democracia pero se muestran muy críticos de sus resultados (PNUD 2004).

Avanzar en la construcción de democracias que sean capaces de resolver los más acuciantes problemas ciudadanos, atender la situación de pobreza y generar un desarrollo sostenible y equitativo es un asunto que demanda la existencia de partidos políticos aptos para afrontar tales desafíos. Luego de haber intentado diversas fórmulas, desde dictaduras y populismos pasando por tecnocratismos, el gran reto es lograr que las instituciones funcionen apropiadamente y, para ello, es preciso entender y reconocer las dinámicas políticas que están detrás de las decisiones (BID 2006).

El reconocimiento de las dinámicas políticas conlleva la revaloración de los actores centrales del proceso político: los partidos políticos y, en particular, preguntarnos por qué, en nuestro entorno, suelen ser tan poco efectivos para cumplir su tarea básica de ayudar a la solución de los problemas colectivos.

En consonancia con esta preocupación, ODI e IDEA Internacional propusieron el desarrollo de la presente investigación sobre el papel de los centros de pensamiento y los partidos políticos.

Este trabajo pretende avanzar sobre los hallazgos realizados por Adolfo Garcé en su estudio sobre partidos políticos y *think tanks* en América Latina (Garcé 2007). Garcé trata de reconciliar dos tradiciones desligadas en el análisis: por un lado, el estudio de las políticas públicas y, por el otro, el estudio de los partidos políticos. Luego de investigar la realidad latinoamericana, el autor propone cuatro tipologías para entender las relaciones entre partidos políticos y centros de pensamiento (*think tanks*).¹

En primer lugar, estarían los partidos poco institucionalizados y poco conectados con *think tanks*; en segundo término, los partidos poco institucionalizados pero muy conectados con *think tanks*; en tercer lugar, los partidos institucionalizados pero poco

conectados con *think tanks*; y finalmente, los partidos institucionalizados y muy conectados con *think tanks*.

Inicialmente, Garcé sugiere ubicar a Colombia en el tercer tipo, dado que los partidos tradicionales gozan de cierto nivel de institucionalidad (sobre todo debido a la larga tradición histórica de sus dos principales partidos: Liberal y Conservador). Sin embargo, como se verá, el sistema de partidos en Colombia atraviesa por un período de transición y cambio que ha permitido el surgimiento de nuevos partidos (entre ellos, para los propósitos del presente estudio, se han escogido los tres más importantes: el Partido de la U, Cambio Radical y el Polo Democrático Alternativo). Tal transición implica que la institucionalización del sistema de partidos no pueda calificarse en esta categoría y, más bien, parezca cercano a la primera categoría de partidos poco institucionalizados y poco conectados con *think tanks*.

Nuestro trabajo aborda, en la primera parte, la evolución histórica de los centros de pensamiento y los partidos políticos en Colombia. Para ello se tomará como referencia a los llamados partidos tradicionales: Partido Liberal y Partido Conservador, cuyas similitudes en cuanto a su evolución arrojarán luces sobre la relación entre partidos y *think tanks*.

Luego de esta mirada histórica, se pasará a una revisión de la forma como los nuevos partidos han tratado de establecer lazos con centros de pensamiento en el momento actual.

En la segunda parte, se presentan las conclusiones de una encuesta de campo sobre la labor de los centros de pensamiento en el trabajo parlamentario. Como se verá, los legisladores reconocen en los centros de pensamiento una importante fuerza de influencia tanto en el proceso legislativo como en el control político. Sin embargo, cuando se indaga exactamente por ellos, los centros de pensamiento de los partidos no son reconocidos con la amplitud que sí logran otros centros más independientes y menos ligados al proceso partidario.

A partir de la revisión histórica y del análisis de campo, se presentará un análisis más cualitativo sobre la situación e impacto de los centros de pensamiento en el trabajo partidario, análisis que incluirá valoraciones derivadas del trabajo práctico realizado por el autor en esta materia.

I. Revisión histórica

1. Antecedentes: el siglo XIX

Colombia ha tenido una larga historia de bipartidismo. Desde mediados del siglo XIX hasta la última década del siglo XX, dos partidos políticos, el Liberal y el Conservador, dominaron la escena política. El surgimiento de ambos partidos se asocia a las tensiones que por ese momento dominaban la escena de las naciones latinoamericanas, tales como la organización central o federal del Estado; el papel de la Iglesia y, por tanto, el carácter confesional o laico del Estado; la tensión entre los partidarios del libre comercio y quienes abogaban por el proteccionismo; y la oposición entre quienes se asociaban con la producción campesina y quienes lo hacían con la producción obrera (Tirado Mejía 1996).

Aunque la historia de las ideas suele relacionar el momento de la independencia con la formación partidaria, debido a que figuras relevantes de dicho período defendieron ideas que luego serían retomadas por los partidos (Antonio Nariño se identifica con el centralismo, mientras Camilo Torres con el federalismo; y Simón Bolívar con la preservación del orden, en tanto Francisco de Paula Santander con el Estado de derecho), realmente, el nacimiento de los partidos se establece hacia mediados del siglo XIX (Jordan Flórez 2000).

El Partido Liberal (PL) asocia su origen a la publicación de un artículo en 1848 titulado “La razón de mi voto”, escrito por Ezequiel Rojas Ramírez, que contiene las que se consideran las bases de partido, razón por la cual esta colectividad actualmente se encuentra organizando sus 160 años de existencia. Por su parte, el Partido Conservador (PC) vincula su nacimiento a la publicación del primer programa conservador en el año 1849 por Mariano Ospina Rodríguez y José Eusebio Caro (Tirado Mejía 1996: 103). Durante mucho tiempo predominó la idea de que los planteamientos del PL sirvieron de sustento a los reclamos de comerciantes, artesanos y antiguos esclavos, mientras que las propuestas del PC agrupaban las demandas y aspiraciones de grupos latifundistas, clericales y retardatarios.

Los partidos tradicionales reivindicaron siempre el carácter profundamente ideológico de su lucha. En gran parte, esto obedecía a sus necesidades de legitimación política de cara a las contiendas electorales. Un examen más profundo de las formas de acción política de los partidos muestra que la utilización de prácticas patronales (clientelares) y el uso de la violencia fueron más importantes que la confrontación de ideas (Leal Buitrago y Dávila 1990; Palacios 1995). Sin embargo, como el objetivo de este trabajo es analizar el papel de los *think tanks* en conexión con los partidos, el análisis se centrará en la relación de estas organizaciones con los mecanismos de producción intelectual y reproducción ideológica.

Durante el siglo XIX, la disputa intelectual entre los partidos se dio principalmente a través de los incipientes medios de comunicación de la época. Los periódicos fueron los verdaderos centros de pensamiento de los partidos. Desde entonces ha predominado una fuerte asociación entre prensa y política en Colombia. Los líderes políticos volcaron sus energías en la fundación de periódicos que sirvieran como medio de difusión de las ideas y centro de convergencia de los pensadores del momento.

Desde la propia independencia, “la insurrección estuvo acompañada de la aparición de publicaciones periódicas que catalizaban la transformación intelectual de la Nueva Granada” (Posada Carbó s.a.: 19). De esta época son *El Diario Político de Santafé de Bogotá*, dirigido por Francisco José de Caldas y Joaquín Camacho; *La Bagatela*, de Antonio Nariño, además de *El Aviso al Público* y *El Argos Americano*, entre otros. Posteriormente, a mediados de siglo, *El Aviso* serviría para difundir las ideas liberales, mientras que *La Civilización* ocuparía un lugar central en la divulgación del pensamiento conservador.

La Civilización fue quizá el diario conservador más importante. Junto a él existieron otros periódicos como *El Día* (1841-1851) y *El Nacional*. En este último, Mariano Ospina escribió: “El presente periódico tiene por objeto defender los intereses, los derechos, los principios y las doctrinas del partido conservador de la Nueva Granada. Debemos desde ahora hacer una declaración general de esas doctrinas y principios; caracterizar bien tanto este periódico como el partido conservador del cual es órgano; distinguir bien ese partido político del que se llama liberal progresista”. (Torres Duque 2007: 256). También se destacaron *El Tradicionista* (1871-1876) fundado por Miguel Antonio Caro, la figura más distinguida del pensamiento conservador de fines de siglo; *La Caridad* (1864-1882), *El Porvenir* (1855-1859), *La Ilustración* (1870-1880), *El Correo Nacional* (1890-1898), *Repertorio Colombiano* (1878-1899) y *La Luz* (1881-1886) de propiedad de Rafael Núñez, quien inauguró el período de hegemonía conservadora de 1886 a 1930.

Afiliados a las ideas liberales y radicales surgieron, también, periódicos como *El Diario de Cundinamarca* (1869-1874), *El Neogranadino* (1848-1857), *El Relator* (1877-1893) y *El Mensajero* (1866-1867), así como *El Nuevo Tiempo* (1902-1932), que marcaría el ingreso de la prensa política en el siglo XX.

El siglo XX continuó con esta tradición de involucramiento del periodismo y la política, hasta el punto que los periódicos más importantes durante todo ese siglo fueron *El Espectador* (inaugurado en 1887) y *El Tiempo* (1911) de la órbita liberal y *El Siglo* (1936, hoy conocido como *El Nuevo Siglo*) y *La República* (1954) de la órbita conservadora. A estos se sumaron importantes periódicos de provincia, también con claras inclinaciones políticas: *El Colombiano*, conservador, fundado en 1912 en Medellín; *La Patria*, conservador, Manizales, 1921; *Vanguardia Liberal*, Bucaramanga, 1919 (Torres 2007).

Así, los periódicos simbolizaron la lucha por las ideas que hoy simbolizan los *think tanks*, pues en ellos lograron reunirse los pensadores más importantes del momento y se buscó influir en la mentalidad de la ciudadanía y en las decisiones políticas. Al mismo tiempo, este periodismo personalizaría la lucha por el poder, pues cada medio evolucionó ligado a determinadas corrientes personalistas dentro de los partidos. Hacia fines del siglo XX estos periódicos tuvieron que transformarse en empresas más periodísticas que políticas, sin renunciar a su papel de influir la escena política, pero mucho menos ligados a las directrices de los partidos tradicionales.

En la medida en que los periódicos se volvieron instituciones más independientes y la sociedad de masas menos influenciada por estos debido a la aparición primero de la radio y luego de la televisión, el mercado de las ideas se hizo mucho más complejo. El principal factor de alejamiento de los periódicos con respecto a los partidos fueron sus propias necesidades económicas. Competir en el mercado obligaba a ser mucho más pluralistas informativamente, hecho que produjo un distanciamiento entre la línea editorial y la línea informativa. Mientras la primera seguía estando ligada al partidismo, se intentó que la segunda fuese mucho más imparcial, aunque obviamente no se puede ser ingenuos y creer que la opinión editorial no tenía efectos en la gestión informativa, fenómeno que aún hoy subsiste. Con la disminución del poder de la prensa escrita vino la necesidad de los partidos de adaptarse a la nueva realidad, y es así como surgen las primeras instituciones cuyo propósito principal es influenciar la agenda pública desde una perspectiva partidista o ideológica.

El antecedente más importante de este cambio hacia la formación de centros de pensamiento es la conformación de la Sociedad Económica de Amigos del País (SEAP), fundada por Carlos Lleras Restrepo, importante líder liberal y probablemente uno de sus más destacados estadistas, quien llegó a ejercer la Presidencia de la República de 1966 a 1970. La SEAP fue creada el 19 de octubre de 1956 y con ella puede decirse que empezó la historia contemporánea de los centros de pensamiento del país.

2. El siglo XX

La necesidad de los partidos de actuar en un mercado de ideas mucho más competitivo que el heredado del siglo XIX, debido principalmente a la aparición de la radio como un medio alternativo de información, llevó a los dirigentes partidarios a buscar nuevos mecanismos para enriquecer el debate político, sin renunciar al uso de la pluma como uno de los principales.

Uno de los más importantes dirigentes políticos colombianos durante el siglo XX, Carlos Lleras Restrepo, perteneciente al Partido Liberal, fue siempre un estadista con

enorme visión de futuro. Intentó, en vano, convertir al PL en una organización política socialdemócrata moderna, tanto con sus famosos estatutos en 1963 —cuando era presidente de esa colectividad— como con otras actividades. De todas ellas vale la pena destacar la creación de la revista *Consigna*, con la que se dedicó a analizar el acontecer nacional como ex Presidente.

Lleras Restrepo es también el pionero de los centros de pensamiento en el país. Luego de su obligado exilio en el exterior tras la destrucción de su casa por una turba conservadora en 1948, regresó a Colombia en 1956, donde enfrentó enormes dificultades para encontrar un espacio político propio. La decisión de crear la SEAP, retomando el nombre de las sociedades constituidas en España y las Américas dos siglos atrás,² le permitió agrupar a sus amigos en un lugar desde el cual podía liderar su proyecto político.

El surgimiento de la SEAP marcó lo que ha sido el rasgo más importante de los centros de pensamiento ligados a los partidos políticos: su excesivo carácter personalista. Desde ese momento en adelante, varios jefes partidarios —aquellos de perfil más programático— fundarían sus propios centros de pensamiento con el fin de liderar sus propios proyectos políticos, más que para ponerlos al servicio de la construcción de la institucionalidad partidaria.

La SEAP aún existe, y eso la hace tan valiosa, pues ha sido una de las pocas instituciones de su tipo que ha logrado sobrevivir a la muerte de su líder. La SEAP es hoy una organización asesora del PL, aunque con una evidente pérdida de capacidad institucional. Durante muchos años, el presidente de la Junta de la SEAP fue el ex ministro de Hacienda durante la presidencia de Carlos Lleras Restrepo, Hernando Agudelo Villa, quien a su vez ejercía como presidente de la Comisión Ideológica del Partido Liberal. Esta doble condición del ex ministro Agudelo Villa le permitió a la SEAP jugar un papel central en la formulación del programa del PL. Sin embargo, el declive de la SEAP empezó cuando el entonces candidato presidencial, César Gaviria (Presidente de 1990 a 1994), descalificó la labor de la comisión programática del partido diciendo que el programa del liberalismo no podía ser un directorio telefónico en el cual solo se listarán los problemas pero no se ofrecieran prioridades para su solución.

Detrás de las declaraciones de Gaviria Trujillo venía la revisión de la teoría económica que había servido de base a los programas económicos liberales, hasta ese momento claramente ligados a las corrientes llamadas “cepalinas” o “estructuralistas”. El gobierno de Gaviria impuso una revisión económica con ímpetu modernizante, pero inspirada en las corrientes neoliberales que por entonces constituían el pensamiento predominante.

Durante la mayor parte de su existencia y a lo largo de sus años más fructíferos, la SEAP organizó seminarios y discusiones que alimentaron el debate político al interior del liberalismo y que influenciaron la agenda política y económica del país. En el campo económico fueron destacadas sus frecuentes publicaciones en defensa de la intervención estatal como mecanismo para salvaguardar la equidad social y fustigando el modelo económico crecientemente neoliberal que se impuso en el país, en especial a principios de la década de 1990.

A continuación se describe la situación de los principales centros de pensamiento de los partidos seleccionados.³

3. Centros de pensamiento en el ámbito liberal

Como resultado de los pactos del Frente Nacional iniciados en 1958, por los cuales los partidos Liberal y Conservador acordaron compartir el poder, se entró en un régimen de coalición que desdibujó las diferencias ideológicas entre las dos organizaciones y propició una lucha por el poder basada en el clientelismo. El Frente Nacional se basó en dos mecanismos: primero, la alternancia en la Presidencia de la República durante dieciséis años; y, segundo, la repartición de los cargos públicos en partes iguales para ambos partidos.

La falta de competencia política durante el período del Frente Nacional trajo la desideologización de los partidos y la indistinción entre ambos (Vásquez Carrizosa 1992). Esta situación condujo a la total pérdida de relevancia de los centros de pensamiento en los partidos políticos. En parte como reacción a esta situación, surgieron centros independientes que, desde entonces, son los principales espacios de análisis de las políticas públicas, como Fedesarrollo en 1970 y la Asociación Nacional de Instituciones Financieras, ANIF, en 1974 (Clavijo 2007).

Terminada la vigencia del Frente Nacional, el Partido Liberal surgió como una fuerza política mayoritaria al ganar la Presidencia y lograr la mayoría en el Congreso (en este último cuerpo legislativo obtuvo la mayoría absoluta hasta 1994). En 1974 triunfó en las elecciones con Alfonso López Michelsen y en 1978 con Julio César Turbay, quien había derrotado a Carlos Lleras en una especie de consulta interna conocida como el Pacto de San Carlos (consistente en que el candidato que obtuviese mayor apoyo parlamentario sería el candidato oficial del partido). La derrota de Lleras consagró la superioridad del clientelismo sobre la ideología como mecanismo electoral para obtener la victoria tanto al interior de los partidos como en la competencia entre ellos.

En el año de 1982 Alfonso López Michelsen se presenta a la reelección, pero pierde frente al conservador Belisario Betancur. Tras su derrota, López Michelsen decide tratar de modernizar el liberalismo y, entre otras medidas, crea el Instituto de Estudios Liberales (IEL), al frente del cual nombra a su gerente de campaña y ex director de la ANIF, Ernesto Samper Pizano (quien luego sería Presidente de la República entre 1994 y 1998). Poco después de la creación del IEL, Ernesto Samper dejó su cargo para dedicarse por entero a la actividad proselitista. En su reemplazo fue nombrado Hernando Gómez Buendía, un destacado intelectual que realizó la labor que más se ajusta a lo que realiza un centro de pensamiento partidario moderno.

Bajo la dirección de Gómez Buendía, el IEL realizó actividades de formación política, publicó cartillas y manuales de capacitación partidaria y lideró la discusión crítica de temas relacionados con las políticas públicas y la gestión partidaria. En 1986, Gómez Buendía fue director técnico de la campaña presidencial de Virgilio Barco. Desde la gestión del Instituto, él y su equipo fueron críticos ácidos del clientelismo y la corrupción que se había apoderado del liberalismo. Su posición le costó el aislamiento de la dinámica decisoria del partido, y aunque formalmente tuvo un papel destacado en la elaboración del programa de su organización, fue el primero en denunciar la falta de cumplimiento de este. Señaló que los programas del liberalismo eran simples declaraciones formales y que la gestión de gobierno no tenía nada que ver con lo señalado en el programa.

El IEL murió por inanición, pues el partido le quitó todo el respaldo para su funcionamiento. Hernando Gómez pasó a trabajar con organismos internacionales. Al recuperar el poder, el liberalismo nuevamente dejó de lado todo intento de modernización y de fortalecimiento de los mecanismos internos.

El liberalismo recuperó el poder presidencial en 1986 con Virgilio Barco Vargas, y mantuvo el control del Ejecutivo y el Legislativo durante los gobiernos de César Gaviria (1990-1994) y Ernesto Samper (1994-1998). Su carácter de partido gobernante condujo a un inmenso descuido de los aspectos organizativos y es solo con la derrota de 1998, en la que Horacio Serpa pierde frente a Andrés Pastrana (1998-2002), que el liberalismo vuelve a plantearse la necesidad de una modernización y actualización de su organización. Se aprueban nuevos estatutos y, por primera vez, se consagra en ellos un órgano con la función de centro de pensamiento, al que denominan Instituto del Pensamiento Liberal (IPL).

El IPL empieza a funcionar en el año 2000 con la ex canciller María Emma Mejía a la cabeza. Mejía enfoca su trabajo en la capacitación y promoción del liderazgo juvenil;

igualmente, aprovecha su conocimiento internacional para realizar actividades en materia de globalización. En este momento, el liberalismo estrecha su relación con el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), particularmente con Felipe González. Gracias a ello consigue por fin ingresar a la Internacional Socialista (IS). El IPL es incorporado en forma definitiva en los estatutos del Partido Liberal en el año 2001, luego de que Mejía dejara de dirigirlo y se dedicara a la campaña para convertirse en alcaldesa de Bogotá.

Tras el retiro de Mejía, Fernando Jordán Flórez asume la dirección. Entre 2002 y 2003 este centra su atención en temas relacionados con la capacitación y la formación de líderes jóvenes. En el año 2003, el Consejo Directivo del IPL elige al académico Alpher Rojas, quien procura recuperar el liderazgo académico del Instituto con una visión de izquierda que no es compartida por los principales directivos del liberalismo. Debido a la estructura de funcionamiento del Instituto, que es dirigido por un Consejo elegido en forma directa por diferentes organizaciones asociadas al partido, Rojas permanece en su cargo, pero sin apoyo de las directivas. En el año 2005, el ex presidente César Gaviria es elegido Director Nacional del Liberalismo y aunque trata de respetar la gestión del director del IPL es evidente que dicho Instituto desarrolla una línea política que es ajena a la Dirección Nacional del partido. En el año 2007 se convoca a una nueva elección de director del IPL en medio de grandes dificultades institucionales provocadas por el enfrentamiento entre el presidente del Consejo Directivo del IPL, quien renuncia, y la dirección del partido, que nombra a Jorge Bustamante como nuevo director.

Las dificultades para institucionalizar un centro de pensamiento en el PL muestran las terribles fallas en el sistema de partidos colombiano, que obedecen al hecho de que los partidos no son organizaciones programáticas. En el caso del PL se suman otros aspectos. En particular, a diferencia del Partido Conservador, en el liberalismo han convivido diferentes visiones políticas, desde la derecha hasta la izquierda. Esta falta de claridad ideológica hace que las visiones de la dirección del partido y la dirección de sus centros de pensamiento no solo no coincidan sino que a menudo estén enfrentadas. Segundo, la labor más importante encomendada a los centros de pensamiento ha sido la de formular el programa del partido, pero dado que dicho programa no sirve de base ni a la gestión ejecutiva ni a la gestión parlamentaria de aquel, solo queda convertido en una declaración formal. Tercero, la debilidad institucional de los partidos y su falta de compromiso con los asuntos programáticos se evidencia principalmente en la ausencia de apoyo económico y administrativo a la gestión de dichos centros. En los estatutos del PL se señala la obligación de separar una parte del presupuesto para financiar el IPL, pero esto no se cumple sino precariamente. Cuarto, las denuncias sobre la forma de hacer política del liberalismo han sido pagadas con el ostracismo de los directores. Para evitar esta situación, varios de los más recientes directivos se han concentrado en

actividades de formación de jóvenes y de capacitación, con lo cual desaparecen como centros que influyan en la agenda política del partido o en su gestión parlamentaria.

Finalmente, vale la pena señalar que el PL contempla en sus estatutos la participación de organismos afiliados, que son usualmente organizaciones de carácter académico que intervienen en el proceso de elaboración del programa del partido. En la actualidad se encuentran registrados los siguientes organismos:

Propios

- Instituto del Pensamiento Liberal (es parte del partido)
- Sociedad Económica de Amigos del País, SEAP

Vinculados

- Centro Nacional de Estudios Liberales, CENEL
- Corporación para la Democracia y Renovación del Cesar, RENOVAR (Corpocesar)
- Fundación Nueva Estrategia Colombiana
- Instituto de Estudios para la Democracia y el Desarrollo, IED
- Fundación PRODESARROLLO
- Instituto Liberal Socialdemócrata de Estudios y Capacitación, ILSEC
- Colegio Mayor de Cultura y Ciencia
- Corporación de Investigación y Estudios Sociales

De acuerdo con la información suministrada por personal del PL⁴ algunas de estas organizaciones no realizan labores académicas o institucionales, pero sirven para que personas cercanas al partido conserven algún papel en las actividades de este.

4. Centros de pensamiento en el Partido Conservador

A finales de la década de 1950 y luego del inicio del Frente Nacional, en 1959, el Partido Conservador tuvo su primer centro de pensamiento con la creación del Centro de Estudios Colombianos (CEC), fundado como una institución académica no gubernamental por el ex ministro conservador Hernán Jaramillo Ocampo, con el auspicio del ex presidente de esa agrupación, Mariano Ospina Pérez (1946-1950). El CEC buscó congregar a un partido que para entonces se encontraba bastante dividido entre el laureanismo y el ospinismo. En palabras del propio Jaramillo:

Saqué entonces la conclusión de que dadas las agrias y difíciles relaciones entre las jerarquías de las dos corrientes se necesitaba encontrar y organizar un sitio, una oportunidad, un medio y un ambiente para que los conservadores de las distintas vertientes pudiesen dialogar y convivir. La división era muy aguda precisamente porque carecía de una inspiración y de una vocación doctrinarias. Esto no facilitaba el establecer

plataformas y tesis comunes para la presentación y manejo de los grandes problemas nacionales. Pero repito, ello no era viable a través de un entendimiento entre los directivos de los dos grupos. Se necesitaba, por lo tanto, organizar la mesa redonda, donde tirios y troyanos se pudiesen sentar y establecer la plática sobre los grandes temas que interesaban a la opinión pública y sobre los cuales el conservatismo debía opinar como partido (Jaramillo Ocampo 1989)

El CEC siempre trató de tener una vinculación institucional con el partido y los principales líderes de esa colectividad, como miembros y como socios honorarios. Pese a ello, apareció más ligado a un sector del conservatismo, el ala ospinista, en contraposición al sector laureanista, más ortodoxo, liderado por el también ex presidente Laureano Gómez (1950-1953), quien ejercía su labor de orientación desde su propio periódico, *El Siglo*. El sector ospinista trató de contrarrestar la influencia mediática de Laureano y su hijo Álvaro con la fundación de un periódico al cual se denominó *La República*. El CEC logró mayor institucionalidad y fue encabezado por destacadas figuras de ese partido.

La vigencia del Frente Nacional tuvo el mismo efecto desideologizador al interior del Partido Conservador que en el PL. Asimismo, la competencia interna se volvió más importante que con el otro partido, hecho que exacerbó las dinámicas internas, impidió la institucionalización y desplazó la discusión ideológica en favor de la disputa clientelista, como ocurrió en el liberalismo.

El efecto de la situación frentenacionalista fue más grave para el conservatismo por tratarse de la minoría, cosa que fue evidente al terminar el Frente Nacional en 1974. Algunos elementos frentenacionalistas se prolongaron, como lo establecía la Constitución. Por ejemplo, el Presidente estaba obligado a darle al otro partido una participación equitativa y proporcional en el gobierno, lo que llevó al conservatismo a seguir participando de la administración durante todos los gobiernos liberales post frentenacionalistas. Tal situación se mantuvo hasta que el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990) ofreció apenas tres ministerios al Partido Conservador, el cual los rechazó y declaró por primera vez su oposición al liberalismo. La división conservadora se agudizó entre el sector pastranista (liderada por Misael Pastrana, presidente de 1970 a 1974 y heredero del ala ospinista) y el sector alvarista (encabezado por Álvaro Gómez, hijo de Laureano), luego de la tercera derrota de este último como candidato presidencial en la campaña de 1986 (había sido candidato en 1974 frente a Alfonso López, y en 1978 frente a Julio César Turbay).

La derrota conservadora de 1990 frente al liberal César Gaviria generó un cisma al interior de la organización entre el ala tradicional (ospino-pastranista), que pasó a denominarse Partido Social Conservador, y el ala alvarista, que fundó el Movimiento de

Salvación Nacional (MSN). El triunfo de este último sector sobre el ala tradicional en las elecciones para la Asamblea Constituyente de 1991 consagró la división formal del conservatismo. En 1998, el Partido Conservador recuperó el poder con Andrés Pastrana Arango (1998-2002), hijo de Misael Pastrana, quien obtuvo la presidencia a nombre de un movimiento independiente luego de haber hecho política en la década de 1990 con un partido propio, denominado la Nueva Fuerza Democrática (NFD).

Solo después de la reunificación conservadora, posterior al gobierno de Pastrana, se retoma la idea de un centro de pensamiento y se decide crear, en octubre de 2002, la Academia del Pensamiento Conservador y Humanista. A esta se le encargan tres objetivos principales: servir como escuela de formación de liderazgos del partido, como centro de investigación y como centro de formulación de políticas públicas.

Al frente de la Academia se designó al ex ministro y ex parlamentario Carlos Martínez Simahan, quien logró involucrarla en las actividades más importantes del partido. Para este momento, el conservatismo se había convertido en el pilar más importante de la coalición de gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2006 y reelegido en el 2006 con período constitucional hasta el 2010).

Bajo el liderazgo del también ex ministro Carlos Holguín Sardi, el conservatismo llevó adelante un proceso de modernización que condujo incluso a la modificación de sus estatutos (Resolución 1143 de 2005 del Consejo Nacional Electoral).

En el año 2008 se creó un nuevo centro de pensamiento conservador, denominado Corporación Pensamiento Siglo XXI. Este pretende unir los esfuerzos de la Academia del Pensamiento Conservador, de empresarios privados ligados al Partido Conservador y de la cooperación internacional (Fundación Konrad Adenauer y el Instituto Republicano Internacional).

La apuesta del Partido Conservador con este nuevo centro de pensamiento es tener una organización independiente al servicio del partido, con apoyo del propio partido pero no dependiente de él. Al frente de dicha corporación se ha colocado como director ejecutivo a una figura joven pero con trayectoria en el conservatismo, Aníbal Fernández de Soto, quien fue Secretario General Adjunto del PC, candidato al concejo de Bogotá y representa a una de las familias tradicionalmente más ligadas a dicho partido.

Si bien los resultados de esta nueva opción institucional aún están por verse, el apoyo de la cooperación internacional en su labor garantiza al menos un buen comienzo.

5. Los nuevos partidos y los centros de pensamiento

A partir de la reforma constitucional de 1991 desapareció el sistema bipartidista, y en su lugar emergió una compleja y desorganizada forma de multipartidismo. Llegaron a existir más de sesenta partidos con personería jurídica, pero el número efectivo de estos nunca fue mayor de cinco (Botero y Rodríguez Raga 2007).

En el escenario de la década de 1990 los partidos tradicionales perdieron su hegemonía, pero ninguna fuerza pudo reemplazarlos. Más que nuevas agrupaciones, la mayor parte de las fuerzas emergentes eran en realidad derivaciones de los partidos tradicionales creadas con el propósito de sacar provecho a las nuevas reglas políticas y electorales.

La reforma política del año 2003 y la reelección del presidente Uribe reconfiguraron el sistema de partidos en Colombia, permitiendo el surgimiento de organizaciones electoralmente más sólidas y dejando atrás para siempre el sistema bipartidista. La mencionada reforma introdujo normas como el umbral para acceder al Congreso y obtener personería jurídica (el cual se estableció en 2%), la cifra repartidora (versión del método D'Hondt que favorece más a las grandes votaciones) y el régimen de bancadas (que obliga a los elegidos a permanecer en el partido por el cual fueron electos).

En el año 2006, como producto del nuevo marco electoral y frente al proceso de reelección del presidente Álvaro Uribe, se reagruparon las fuerzas parlamentarias y surgieron nuevas organizaciones. Las elecciones parlamentarias de ese año mostraban un escenario con al menos cinco partidos grandes con opciones reales de institucionalización en el mediano y corto plazo: el Partido Conservador (18% de la votación), el Partido Social de la Unidad Nacional (Partido de la U) (18% de la votación) y Cambio Radical (15% de la votación) como las fuerzas más visibles de la coalición gubernamental, con tendencias claras de centro derecha; y, por otra parte, en la oposición, el Partido Liberal (18%) y el Polo Democrático Alternativo (10%).

Junto a estos partidos aparecieron otras fuerzas políticas que ocupan un 20% del espectro electoral, como Convergencia Ciudadana (8%), Alas-Equipo Colombia (5%), Colombia Democrática (3%), Colombia Viva (2%), Mira (2%) y una serie adicional de minorías.

No es claro cuáles de estas fuerzas sobrevivirán, pero para efectos del estudio se considerarán solo aquellas tres superiores al 10% del caudal electoral para analizar cómo han abordado el tema de los centros de pensamiento en su gestión y organización.

6. Partido Social de la Unidad Nacional - Partido de la U (PU)

El Partido Social de la Unidad Nacional (Partido de la U o PU) surgió como una alianza de parlamentarios con el propósito principal de apoyar la reelección del presidente Álvaro Uribe. El partido se crea oficialmente en el año 2005 e inscribe candidatos para las elecciones parlamentarias. Obtuvo veinte senadurías y veintinueve representantes, convirtiéndose en la principal fuerza en el Senado y la segunda en todo el Congreso.

El partido inscribe sus estatutos ante el Consejo Nacional Electoral, el cual los reconoce mediante Resolución 3307 de 2005. En dicha normatividad se incorpora la creación de un centro de pensamiento. Así, su artículo 37 establece la creación del Instituto del Pensamiento Social, que “se manejará a nivel Nacional, Departamental, Municipal y Distrital” y sería el organismo “encargado de definir los lineamientos ideológicos, políticos, jurídicos y técnicos de la actividad legislativa, aplicables a la Nación y a sus Entidades Territoriales”. El Instituto se dividiría en órganos denominados “Secretarías Temáticas Nacionales”, especializados en Política y Administración Pública, Servicios Públicos Domiciliarios, Salud, Educación, Paz, entre otros temas.

Junto con el nuevo Instituto, el artículo 36 de los estatutos dispuso la creación de una Escuela Nacional de Formación Política cuyo principal objetivo sería “...la formación de los jóvenes dirigentes de partido en asuntos relacionados con la ideología del mismo, los mecanismos de participación ciudadana, instrumentos para la realización de campañas políticas, entre otros”.

De esta forma, en su diseño institucional, el Partido de la U contemplaba la creación de un centro de pensamiento que sirviera para definir sus lineamientos ideológicos y programáticos, totalmente separado de las actividades de capacitación de cuadros.

Sin embargo, el Instituto nunca ha sido creado, como tampoco lo ha sido la Escuela de Formación Política, hecho que comprueba que, pese a que se buscó darle la estructura de un partido moderno, en la práctica, las costumbres tradicionales son las que predominan en su gestión.

7. Cambio Radical

Cambio Radical (CR) se constituyó como un partido de líderes que habían pertenecido al liberalismo y apoyaban la reelección del presidente Uribe, pero que sostenían rivalidades regionales tanto con los miembros del Partido de la U como del Partido Liberal, así que se congregaron no solo en torno a la reelección del Presidente, sino también al impulso de la figura de Germán Vargas Lleras⁵ como líder de dicha agrupación.



Este partido no contó con disposiciones estatutarias orientadas a cumplir las tareas de centro de pensamiento, pero su líder, Vargas Lleras, creó con algunos de sus principales allegados políticos la Fundación Carlos Lleras Restrepo, con la idea de que sirviera como un centro de pensamiento independiente, y de hecho así lo demostraron varias de sus primeras actividades (foros sobre parlamentarismo y sobre ciencia y tecnología). Posteriormente, la Fundación centró su atención en las actividades de celebración del centenario del nacimiento de Carlos Lleras Restrepo.

La conformación de la Fundación como un organismo autónomo puede garantizarle cierta capacidad de supervivencia con independencia de la suerte política del partido. En cualquier caso, seguiría ligado al liderazgo político de Germán Vargas Lleras, con lo cual se repetiría la constante de los centros de pensamiento enlazados a personalidades políticas.

8. Polo Democrático Alternativo

El Polo Democrático Alternativo (PDA) surgió luego de la reforma política del año 2003 mediante la fusión de diferentes iniciativas de izquierda, de las cuales las más importantes eran el Polo Democrático y Alternativa Democrática.

El PDA no consideró en sus estatutos una estructura que funcionara como centro de pensamiento y, más bien, se caracteriza por una gravitación de diferentes instituciones como ONG y fundaciones de tendencia de izquierda que alimentan con su trabajo la discusión política de las corrientes que lo conforman.

Al interior del Polo, una de las figuras más importantes por su trayectoria como intelectual de talla mundial es Orlando Fals Borda, quien ha venido liderando la conformación de una institución que sirva como centro de pensamiento. La iniciativa lleva el nombre de Plan Kaziyađu, que en lengua huitoto significa ‘renacer’ o ‘despertar’.

El Plan es reconocido como una iniciativa oficial del Polo, pero está lejos de convertirse en un centro de pensamiento institucional del partido. En consecuencia, este parece ser un tema pendiente en la agenda de institucionalización de esta fuerza de izquierda.

Con la muerte de Fals Borda en agosto de 2008, el Plan Kaziyađu quedó expósito. La iniciativa ha sido reemplazada por propuestas cercanas al partido, aunque desarticuladas orgánicamente. La más importante de ellas parece ser la organización no gubernamental Democracia Hoy, conformada por personas que integraban el equipo de trabajo de Fals Borda.

II. Centros de pensamiento y decisiones políticas

Con el propósito de examinar con mayor detenimiento la realidad de los centros de pensamiento, el estudio incorporó una encuesta a parlamentarios que pretendía conocer la influencia de los centros de pensamiento partidario en la labor legislativa a la hora de tomar decisiones legislativas o de mejorar el control político. En vista de que las encuestas no se realizaron personalmente sino que fueron dejadas en las oficinas de los parlamentarios, es bastante probable que las respuestas intenten reflejar un mayor conocimiento de los centros de pensamiento de lo que sucede en realidad. Sin embargo, es importante mostrar a continuación las principales respuestas como un medio de contraste entre la realidad política y la labor de los centros de pensamiento. Con el fin de no sesgar las preguntas y de obtener una visión más amplia, no se preguntó exclusivamente por los centros de pensamiento partidario, sino que se hizo una indagación más extensa. De esta manera se evitó que los miembros de los partidos no tradicionales se negaran a contestar o que los miembros de los partidos tradicionales (PL y PC) exageraran la labor de los centros de sus propios partidos para no perjudicar la imagen de sus colectivos.

1. Resultados de la encuesta

La encuesta fue realizada durante el mes de abril del año 2008 a 70 parlamentarios (29 senadores y 41 representantes) de diferentes colectividades políticas presentes en el Congreso de la República de Colombia. Los encuestadores a cargo fueron estudiantes de la Facultad de Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia, bajo la coordinación del autor de este estudio.

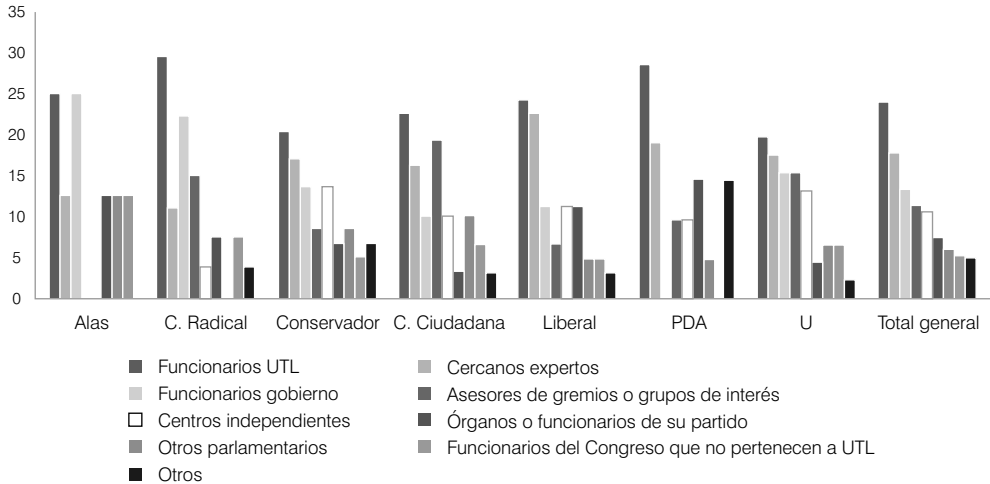
La encuesta buscó conocer el nivel de influencia actual de los centros de pensamiento en el proceso legislativo. Su propósito fue exclusivamente académico y los datos son confidenciales. La encuesta está compuesta por seis preguntas a las que los parlamentarios contestaron como se describe a continuación:

Para el apoyo de su trabajo parlamentario, ¿de quién recibe principalmente asesoría?

Los funcionarios de las respectivas Unidades de Trabajo Legislativo (UTL) de los parlamentarios fueron señalados como la principal fuente de asesoría, seguidos, en orden, por: personas expertas cercanas al parlamentario, funcionarios del gobierno, asesores de gremios o grupos de interés, centros de pensamiento independientes, órganos o funcionarios del partido, y otros parlamentarios. Los funcionarios del Congreso que no pertenecen a la UTL de los parlamentarios fueron la fuente de asesoría menos mencionada, junto con otras fuentes, entre las que se hizo referencia a: ministerios, ONG, medios de comunicación, gremios y entidades académicas.

Esto muestra, por un lado, que gran parte del trabajo analítico responde a un esfuerzo personal del equipo del parlamentario y, por otro lado, que el Congreso presta una ayuda muy precaria a la labor de los congresistas.

Gráfico 1
Recepción de asesoría en el trabajo parlamentario por partido político



Indique el nivel de influencia que los centros de pensamiento tienen, respectivamente, en la función de toma de decisiones en el proceso legislativo y para ejercer control político sobre la gestión gubernamental.

La mayoría de los encuestados respondió que los centros de pensamiento tienen un nivel de influencia mediano a bajo en el ejercicio de la función legislativa y de control político (40% en ambos casos). Es bajo para el 35,7% y 31,4% en cada una de las respectivas funciones. Es alto para el 18,6% y 22,9% respectivamente. Y se señala como inexistente en ambos casos en un 5,7%.

Gráfico 2
Toma de decisiones en el proceso legislativo

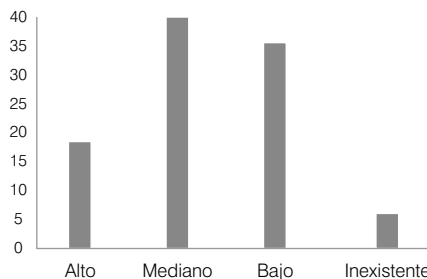
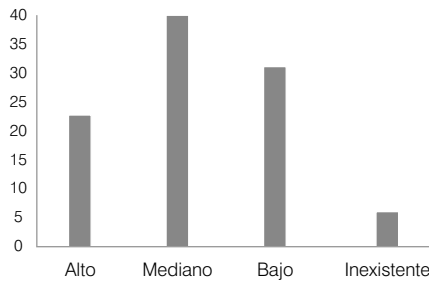


Gráfico 3
Control político sobre la gestión gubernamental



¿Podría mencionar algunos de los nombres de centros de pensamiento que tienen relevancia en su trabajo parlamentario?

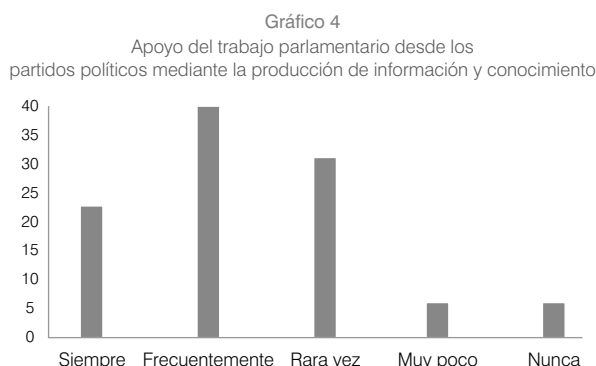
Los nombres de los centros de pensamiento más mencionados fueron, en orden:

- Universidades (Universidad Externado de Colombia, Universidad del Rosario, Universidad Javeriana, Universidad Nacional —IEPRI— y Universidad de Antioquia, entre otras) (23%)
- Centro del Pensamiento Liberal (10%)
- Congreso Visible de la Universidad de los Andes (8%)
- Instituto de Ciencia Política (ICP) (7%)
- Fedesarrollo (7%)
- Fundación Seguridad y Democracia (4%)
- FESCOL (4%)
- Ideas para la Paz (3%)
- Fundación Buen Gobierno (3%)
- Academia del Pensamiento Conservador (3%)
- Otras

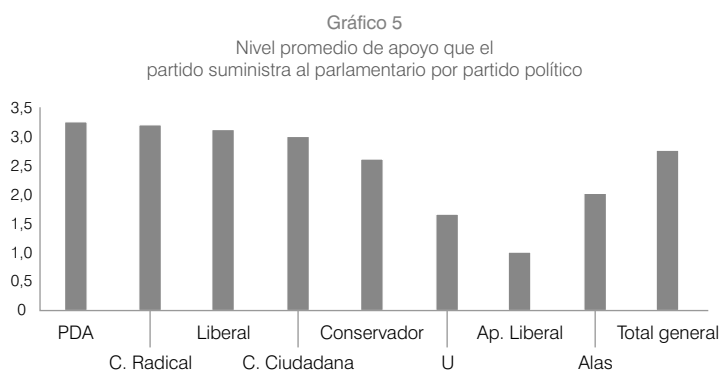
Esto muestra que las universidades son el principal referente para el trabajo parlamentario, pero no necesariamente son las más usadas como se vio en la pregunta 1, que presentó a los centros independientes en término medio en lo que se refiere al uso que se hace de estos para la toma de decisiones. Es decir, los parlamentarios conocen estas fuentes de conocimiento, pero no las utilizan. Esto, a su vez, debería servir como un insumo para la reflexión de las universidades sobre su conexión con las discusiones políticas en el seno del Congreso. Paradójicamente, Congreso Visible, que no es propiamente un centro de pensamiento sino un centro de seguimiento a la labor legislativa, logra un alto reconocimiento. De los centros de pensamiento partidarios, el Instituto del Pensamiento Liberal, que mencionan como centro del pensamiento liberal, logra un 10%, mientras que su par conservador, la Academia del Pensamiento Conservador, consigue únicamente un 3%.

¿Considera que su partido político apoya su trabajo parlamentario suministrando información o produciendo conocimiento que sea útil para su labor?

Más de un tercio de los parlamentarios consultados expresan que sus partidos les proporcionan frecuentemente información y/o ponen a su disposición conocimiento que facilita su labor en el Congreso (35,7%). Aquellos que consideran que esto ocurre siempre y rara vez coinciden con el 25,7%. El 10% declara tener muy poco apoyo, mientras 2,8% manifiesta no recibirlo nunca.



Al abordar la información desde el punto de vista de los partidos políticos, individualmente considerados, se encuentra que los parlamentarios del Polo Democrático Alternativo son los que expresan contar con mayor apoyo de su colectividad, seguidos por los parlamentarios del Partido Liberal y Cambio Radical. Tal situación puede explicarse por el hecho de que el Polo es un partido más programático en su tarea de ejercer la oposición política, y que tanto el PDA como el Partido Liberal se encuentran fuera de la coalición gubernamental, pues quienes están dentro posiblemente hacen mayor uso de la información oficial.



¿Podría mencionar el nombre de la organización o centro de pensamiento de su partido o línea política que apoya su labor parlamentaria?

El Centro del Pensamiento Liberal fue el centro de pensamiento que se mencionó con mayor frecuencia. El 53% de los parlamentarios adscritos al Partido Liberal Colombiano lo señaló como la principal fuente de apoyo a su labor, con la particularidad de que no surgió el nombre de ninguna otra institución que riñera su lugar.

Al interior del Partido Conservador Colombiano se indicó la existencia de una pluralidad de fuentes de apoyo en la labor parlamentaria. Si bien la Academia del Pensamiento Conservador fue la más mencionada (31%), también surgieron nombres como la Corporación Pensamiento Siglo XXI (15%), las universidades Gran Colombia, Católica y Sergio Arboleda (15%), Fescol (8%) y la Fundación Konrad Adenauer (8%). Llama la atención que las dos fundaciones alemanas, la Friedrich Ebert, de línea socialdemócrata (Fescol), y la Konrad Adenauer cuenten con un nivel similar de reconocimiento en razón de que la última apoya directamente la labor del partido. Esto puede deberse a que Fescol es usualmente reconocido como centro de pensamiento más que como una línea partidaria específica.

Los parlamentarios afiliados al PDA mencionaron que es el propio partido, a través de su comité ejecutivo y bancada, la principal fuente de apoyo para adelantar sus labores (33%). También recurren a la organización Opción Siete, a ONG y las centrales obreras (17%).

Los congresistas consultados de Cambio Radical nombraron en primer lugar al mismo partido como principal fuente de apoyo (22%), seguido por las universidades del Rosario y Santo Tomas (11%), y Congreso Visible de la Universidad de los Andes (11%). Resulta sorprendente que no hicieran referencia a la Fundación Carlos Lleras.

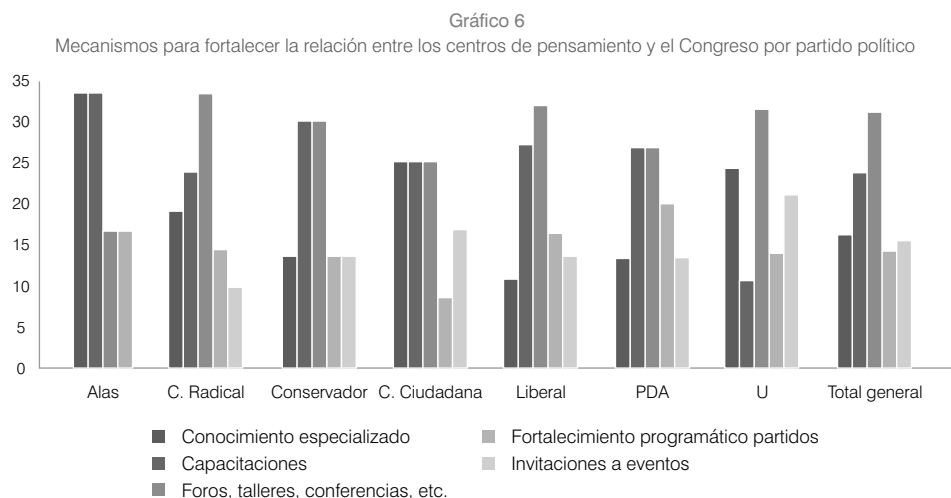
Finalmente, la muestra del Partido de la U solo mencionó a la Fundación Buen Gobierno (10%).

Partido/Movimiento	Organización o centro de pensamiento
Partido Liberal Colombiano	Centro del Pensamiento Liberal (53%)
Partido Conservador Colombiano	Academia del Pensamiento Conservador (31%) / Corporación Pensamiento Siglo XXI (15%) / Universidades Gran Colombia, Católica y Sergio Arboleda (15%) / Fescol (8%) / Konrad Adenauer (8%)
Polo Democrático Alternativo	El mismo partido a través de su comité ejecutivo y bancada (33%) / ONG (17%) / Opción Siete (17%) / Centrales obreras (17%)
Cambio Radical	El mismo partido (22%) / Universidad del Rosario y Santo Tomas (11%) / Congreso Visible (11%)
Partido de la U	Fundación Buen Gobierno (10%)



Desde su punto de vista, ¿cuál cree que puede ser el mecanismo más adecuado para fortalecer la relación entre los centros de pensamiento y el Congreso?

En general, los parlamentarios de las diferentes colectividades concuerdan en que el mecanismo más adecuado para fortalecer la relación entre los centros de pensamiento y el Congreso es la realización de foros, talleres y conferencias con expertos. En orden, le siguen: capacitaciones a los parlamentarios y a los miembros de sus equipos, producción de conocimiento especializado (libros, documentos), invitaciones a eventos nacionales e internacionales, y mediante el fortalecimiento programático de los partidos.



Como parte de la misma pregunta, se solicitó señalar algunos otros mecanismos para lograr fortalecer la relación entre los centros de pensamiento y el Congreso. Los encuestados mencionaron la importancia del uso de la tecnología y que los propios centros de pensamiento busquen hacer contacto directo con las oficinas de los parlamentarios, por ejemplo, mediante el envío de correos electrónicos con información sobre temas específicos. Asimismo, dar mayor visibilidad a las personas que integran los centros en cuestión. También se señaló la posibilidad de hacer avances en la materia a través del fortalecimiento de las reuniones de bancada y la reforma de la Ley 5 de 1992, que es la norma que regula el funcionamiento del Congreso.

III. Evaluación, conclusiones y recomendaciones

En el caso colombiano, un primer elemento digno de resaltar es que, pese a su larga tradición bipartidista, ello no se tradujo en una sólida institucionalidad partidaria. Por el contrario, la persistencia de dos partidos tradicionales y los pactos que estos firmaron

durante la vigencia del Frente Nacional condujeron al aletargamiento de la confrontación ideológica y el predominio de un modelo clientelar, del que aún no han tomado distancia los partidos tradicionales.

El Partido Liberal y el Partido Conservador cuentan hoy con el mayor nivel de institucionalización de centros de pensamiento, lo que resulta apenas natural dada su longevidad así como presencia en el panorama político nacional. Sin embargo, la labor de estos centros de pensamiento es marginal a las actividades del partido y en general carecen de la infraestructura necesaria para realizar labores verdaderamente significativas o de impacto. El Instituto del Pensamiento Liberal parece tener mayor grado de reconocimiento, hecho que no significa que tenga un alto grado de incidencia en la gestión política.

Por su parte, los nuevos partidos no parecen tener una sólida vocación programática si tomamos como base para juzgar su compromiso en esta materia la existencia de centros de pensamiento en su interior. Los principales partidos nuevos (Partido de la U, Cambio Radical y Polo Democrático Alternativo) no cuentan con centros de pensamiento que cumplan un papel central en su funcionamiento, aunque en diferente grado han previsto tales estructuras.

En segundo término, la revisión histórica de las estructuras de los centros de pensamiento revela un alto grado de personalización de estos, lo que es evidentemente un reflejo de la profunda personalización de la política partidaria en Colombia. El surgimiento de centros de pensamiento en los partidos tradicionales estuvo ligado a las confrontaciones internas de los partidos, y aún hoy el surgimiento de nuevos centros parece estar vinculado a la existencia de figuras políticas detrás de estos. Es el caso, por ejemplo, de la Fundación Carlos Lleras, asociada a Cambio Radical, pero más fuertemente aún a la figura del líder de dicha agrupación, Germán Vargas. Algunos líderes políticos cuentan con centros que funcionan como satélites de sus propias actividades y toman la forma de organismos no gubernamentales. Estos centros realmente no tienen mayor influencia en la gestión pública o partidaria, pero proveen soporte a las actividades de políticos, activos o retirados.

En tercer lugar, la labor de los centros de pensamiento en el trabajo legislativo es reconocida como de mediano impacto, incluyendo la que cumplen instituciones académicas como las universidades. Esto muestra la falta de ligazón existente entre la academia en general y el Congreso de la República. Los centros de pensamiento de los partidos tradicionales parecen contar con cierto nivel de reconocimiento de parte de sus miembros, en tanto que los miembros de partidos nuevos tienden a ser más eclécticos

en el uso de fuentes de información. En todo caso, parece evidente que el principal filtro para el uso de los centros de pensamiento son los miembros de las Unidades de Trabajo Legislativo, que son los equipos de trabajo de los propios parlamentarios.

Los hallazgos de esta breve investigación nos permiten concluir que la labor de los centros de pensamiento de los partidos es totalmente marginal en el trabajo político de estos últimos, y que la institucionalización de los partidos está altamente ligada al fortalecimiento de centros de pensamiento que provean información, análisis y elementos de juicio para su tarea de toma de decisiones.

Hacia el futuro, resulta necesario escudriñar mejor el proceso de toma de decisiones por los partidos políticos, pues parecería existir una distancia entre la labor real de los centros de pensamiento (que es bastante precaria) y el reconocimiento que tienden a darles los parlamentarios. Estos últimos reconocen como importante y valiosa la labor de los centros, pero ello respondería a un intento de legitimación más que a una situación real.

En un trabajo posterior, valdría la pena estudiar la opinión de quienes trabajan en centros de pensamiento independientes y conocer si ellos, a su vez, consideran que son tenidos en cuenta en el proceso de toma de decisiones partidarias o parlamentarias.

En general, mientras los partidos no sean organizaciones más programáticas, será poca la necesidad que tengan de usar y recurrir a centros de pensamiento. Es muy probable que los requerimientos derivados de la política moderna provean el mejor incentivo para que los partidos fortalezcan y usen los centros de pensamiento como una herramienta fundamental en el ejercicio de labores políticas más ligadas a la discusión de los grandes temas y menos a la distribución de pequeños beneficios, propios del clientelismo.

Es posible que, en la medida en que la política colombiana se modernice, los políticos encuentren importante que sus partidos tengan centros de pensamiento que los apoyen en su trabajo.

Anexo 1
Cuadro comparativo de los centros de pensamiento de los partidos políticos

	Partido de la U Instituto de Pensamiento Social	Partido Conservador Academia del Pensamiento Conservador y Humanista	PDA Plan Kazyadu	Cambio Radical Fundación Carlos Lleras Restrepo	Partido Liberal Instituto de Pensamiento Liberal
Definición institucional	El artículo 37 de sus estatutos señala que el Instituto de Pensamiento Social (IPS) será el organismo "encargado de definir los lineamientos ideológicos, políticos, jurídicos y técnicos de la actividad legislativa, aplicables a la Nación y a sus Entidades Territoriales".	A la Academia del Pensamiento Conservador y Humanista se le encargan tres objetivos principales: servir como escuela de formación de liderazgos del partido, servir de centro de investigación y ser centro de formulación de políticas públicas.	El PDA no cuenta con un centro de pensamiento. Dispone del Plan Kazyadu, creado para atender en primera instancia dos aspectos de los planes estratégicos del Polo, aquellos referidos a la investigación y la capacitación. El Plan Kazyadu no se encuentra estipulado en los estatutos y normas del partido.	La Fundación Carlos Lleras Restrepo es una organización de pensamiento político-económico que busca el progreso de la sociedad a partir de discusiones de orden académico.	El Instituto de Pensamiento Liberal (IPL) se identifica como órgano oficial del Partido Liberal Colombiano con la función de centro de pensamiento.
Fecha de creación	2004, con la creación del partido.	2002	No determinada. Viene consolidándose desde hace cuatro años.	2005, pero solo hasta marzo de 2007 se nombra un primer director ejecutivo para iniciar funciones de forma permanente.	1999
Naturaleza jurídica	Ninguna de las figuras enunciadas en los estatutos cuenta con naturaleza jurídica propia. Se encuentra dentro del Partido de la U como un órgano asesor y de investigación (arts. 36 y 37).	La Academia pertenece directamente al Partido.	El Plan Kazyadu no tiene naturaleza jurídica.	Fundación sin fines de lucro, en estricto sentido independiente.	El IPL es el órgano oficial de investigaciones, estudios, formación y capacitación del partido.
Organismo director	La Dirección Nacional elige al director del IPS.	A partir de la firma del convenio, en marzo de 2008, entre el PC, la Corporación Siglo XXI, la Academia del Pensamiento Conservador, la Fundación Konrad Adenauer y el Instituto Republicano Internacional (IRI), se establece una estructura direccional conformada por el Consejo Consultivo y el Comité Ejecutivo.	Cuenta con un Comité Ejecutivo orientado por el maestro Orlando Fals Borda y Javier Díaz.	Junta Directiva y Director Ejecutivo.	El organismo director es el Consejo Directivo, conformado por diferentes organismos del partido según sus estatutos.

	Partido de la U Instituto de Pensamiento Social	Partido Conservador Academia del Pensamiento Conservador y Humanista	PDA Plan Kaziyađu	Cambio Radical Fundación Carlos Lleras Restrepo	Partido Liberal Instituto de Pensamiento Liberal
Funciones	Definir los lineamientos ideológicos, políticos y técnicos. Asesorar al partido en las actividades legislativas. Elaborar proyectos donde se expongan las posiciones doctrinarias del partido. Investigar y proponer soluciones programáticas y temáticas. Proporcionar apoyo técnico en los proyectos de ley. Construir y diseñar documentos que contribuyan al fundamento del partido. Organizar y participar en foros y talleres. Encargarse de las publicaciones del partido.	Según el artículo 53 de los estatutos, "la Academia del Pensamiento Conservador y Humanista es un órgano de consulta del Partido y, en tal carácter, presta asesoría y capacitación a los miembros del Partido". Apoyar la investigación de los temas de interés para la colectividad y participar en la formulación de políticas públicas. El artículo 59 establece a Nuevas Generaciones como entidad encargada de promover a las juventudes conservadoras. Nuevas Generaciones tiene la organización y autonomía que le confiere el Directorio Nacional Conservador en su reglamentación.	Comunicación y propaganda del PDA. Investigación, formación política e ideología del PDA.	El objetivo de la Fundación es realizar foros, debates, publicaciones, etc. No tiene carácter excluyente, en tal sentido, siempre se invita a representantes de distintas tendencias políticas a los encuentros académicos que organiza.	Adelantar programas de formación de los candidatos a cargos de elección popular. Desarrollar programas de formación de dirigentes juveniles, mujeres, trabajadores, pensionados, campesinos y en general de las organizaciones sociales y de base. Apoyar técnicamente la gestión de los alcaldes, gobernadores, concejales, diputados y ediles liberales. Ejercer la función de asesoría y consultoría a los miembros liberales del Congreso de la República. Desempeñar la Secretaría Técnica del Consejo Programático Nacional. Debidamente autorizado, celebrar convenios en representación del partido con instituciones de carácter nacional e internacional, públicas y privadas, para el cumplimiento de sus funciones. Realizar publicaciones. Divulgar el pensamiento liberal mediante foros, seminarios y otros eventos. Darse su propia organización interna.
Presupuesto	De acuerdo con los estatutos partidarios, el presupuesto depende de los recursos destinados por el propio partido. No se conoce financiación externa.	Por medio de convenios se ha establecido que la KAS y el IRI prestarán su apoyo económico y financiero especializado al desarrollo de actividades previstas. Además, la Fundación Hanns Seidel (Hanns Seidel Stiftung) financiará diversas actividades, siempre que no sean las mismas que financie la KAS.	No hay presupuesto ni recursos para el funcionamiento del Plan.	El partido es avalista de un préstamo para el funcionamiento de la Fundación.	Del 70% de los recursos dirigidos al sostenimiento de la dirección nacional liberal se destina un determinado porcentaje para financiar las actividades y los programas del IPL.

	Partido de la U Instituto de Pensamiento Social	Partido Conservador Academia del Pensamiento Conservador y Humanista	PDA Plan Kaziyađu	Cambio Radical Fundación Carlos Lleras Restrepo	Partido Liberal Instituto de Pensamiento Liberal
Actividades principales	El IPS ha institucionalizado los foros programáticos como espacios para la discusión y el análisis, donde participan congresistas, miembros de los directorios departamentales, juventudes y simpatizantes del partido. Los ejes temáticos de discusión son: ● Economía ● Relaciones internacionales ● Derechos Humanos ● Medio ambiente ● Seguridad ● Ciencia y tecnología ● Lucha contra la pobreza y desarrollo social ● Propuesta plataforma ideológica Entre los foros realizados se destacan: ● Foro programático regional - Zona 4, 12 de marzo de 2008 ● Foro sobre reforma tributaria 2006 El IPS también tiene a su cargo la realización del congreso programático, en la eventualidad de que no se reúna la asamblea nacional.	Foros, debates y talleres de formación de líderes para el partido. Asimismo, con el actual convenio se busca fortalecer la participación en debates, la implementación de diplomados, ciclos de discusión y el seminario de marketing político.	Las actividades de organizaciones de base del PDA, como el Colectivo Nacional de Mujeres.	Organización de foros, paneles, seminarios y debates sobre la temática política. Encuentros y actividades estrictamente académicas.	El IPL centra su actividad en la investigación de problemáticas y temas del momento. Discusiones acerca del Tratado de Libre Comercio, el fenómeno de la parapoltica y otros hechos sociales y económicos sobre los cuales debaten senadores y representantes del partido en diferentes plenarias. El IPL desarrolla y prepara una serie de foros donde se discuten temas como la protección a la infancia y la adolescencia, normas de transformación social, entre otros. Los miembros del IPL permanecen constantemente en un exhaustivo proceso de investigación, cuyos frutos son la base y la herramienta más útil para generar cambios, debates y reforzar ciertos aspectos de la vida del país.

	Partido de la U Instituto de Pensamiento Social	Partido Conservador Academia del Pensamiento Conservador y Humanista	PDA Plan Kaziyađu	Cambio Radical Fundación Carlos Lleras Restrepo	Partido Liberal Instituto de Pensamiento Liberal
Organización al interior del CP	El IPS cuenta formalmente con una dirección, que es elegida por la Dirección Nacional del partido. A su vez, se divide en órganos especializados, denominados secretarías, las que se especializan en los siguientes temas: ● Política y administración pública ● Economía y finanzas públicas ● Mujer, infancia y juventud ● Servicios públicos domiciliarios ● Ecología, medio ambiente y desarrollo territorial ● Salud, educación y seguridad social ● Paz, seguridad y defensa ● Minorías étnicas afro descendientes	Los dos principales organismos son el Consejo Consultivo y el Comité Ejecutivo. El primero elegirá con carácter rotativo entre sus miembros a un Presidente, quien ejercerá la representación de esta instancia durante medio año. El proceso de toma de decisiones para proponer, promover y orientar planes, programas y proyectos se realizará por consenso.	No existe estructura interna.	Junta Directiva y Director Ejecutivo. La primera tiene 14 miembros que, valga decirlo, no son militantes de CR en su totalidad. Por eso, la conformación de la Fundación es sui géneris.	Consejo Directivo: Tendrá un período de dos años y estará integrado por una serie de delegados de los diferentes sectores del partido. Sus funciones específicas son: ● Aprobar el programa del PL. ● Determinar y aprobar la estructura administrativa interna. ● Aprobar el presupuesto general del IPL y su ejecución. ● Darse su propio reglamento. Secretaría Técnica Coordina las actividades al interior del IPL.

Bibliografía

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

2006 *Informe económico y social 2006. La política de las políticas públicas*. BID.

BOTERO, Felipe y Juan Carlos RODRÍGUEZ RAGA

2007 *Grande no es sinónimo de fuerte: la reforma política de 2003*. Proyecto fortalecimiento de la democracia, PNUD-IDEA (de próxima aparición).

CLAVIJO, Sergio

2007 *El mercado de las ideas y los centros de pensamiento. El caso de ANIF*. Bogotá: ANIF.

GARCÉ, Adolfo

2007 *Partidos políticos y think tanks en América Latina*. Londres: ODI.

GUERRA GARCÍA, Gustavo y Kristen SAMPLE, editores

2007 *La política y la pobreza en los países andinos*. Lima: IDEA Internacional, Asociación Civil Transparencia.

JARAMILLO OCAMPO, Hernán

1989 “Los primeros treinta años del centro de estudios colombianos. Testimonio de uno de los fundadores”. *Revista del Centro de Estudios Colombianos*, n° 48.

JORDÁN FLÓREZ, Fernando

2000 *Antología del pensamiento y programas del partido liberal 1820-2000*. 2 tomos. Bogotá: Partido Liberal Colombiano.

LEAL BUITRAGO, Francisco y Andrés DÁVILA LADRÓN DE GUEVARA

1990 *Clientelismo. El sistema político y su expresión regional*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales-Universidad Nacional

MOLINA, Gerardo

1987 *Las ideas liberales en Colombia. De 1935 a la iniciación del Frente Nacional*. Tomo tercero. Bogotá: Tercer Mundo Editores, Colección Manuales Universitarios, octava edición.

PALACIOS, Marco

1995 *Entre la legitimidad y la violencia. Colombia 1975-1994*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.

PNUD

2004 *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos.* Nueva York: PNUD.

POSADA CARBÓ, Eduardo

s.a. *La historia de las ideas en Colombia. Gran Enciclopedia de Colombia.* Bogotá: Editorial El Tiempo.

TIRADO MEJÍA, Álvaro

1996 “Colombia: siglo y medio de bipartidismo”. En: Jorge Orlando Melo, coordinador, *Colombia Hoy*. Bogotá: Biblioteca Familiar, Presidencia de la República.

TORRES DUQUE, Óscar

2007 *Periódicos y revistas: la cultura y los medios. Gran Enciclopedia de Colombia.* Bogotá: Editorial El Tiempo.

VÁSQUEZ CARRIZOSA, Alfredo

1992 *Historia crítica del Frente Nacional.* Bogotá: Ediciones Foro Nacional por Colombia.

Notas

- ¹ A lo largo del documento se usarán ambos términos en el entendido de que constituyen la traducción adecuada el uno del otro.
- ² Dijo el ex presidente Lleras Restrepo en 1956: “Debemos advertir que el campo de actividades de la Sociedad no está en manera alguna limitado a los asuntos económicos y fiscales. Su nombre de Sociedad Económica de vieja raigambre histórica no significa, pues, que hayamos de confinarnos a ese terreno, como no se confinaron a él las viejas Sociedades Económicas españolas de los tiempos de Carlos III, que nos han servido de antecedente y de modelo”. Citado por el presidente de la República, Álvaro Uribe Vélez, con ocasión del centenario del nacimiento de Lleras Restrepo.
- ³ Véase un resumen comparativo de estos centros de pensamiento en el anexo.
- ⁴ Entrevista con Rodrigo Llano, veedor del PL.
- ⁵ Vargas Lleras es nieto de Carlos Lleras Restrepo.



Partidos políticos y *think tanks* en el Ecuador

Orazio Bellettini y Melania Carrión¹

Introducción

El Ecuador es un país de lento avance en materia de reformas públicas. Posee uno de los índices más bajos de reformas económicas en toda América Latina y no ha llevado adelante reformas de segunda generación vinculadas a la reforma del Estado, la educación y la seguridad social, entre otras.

Varias razones explican este fenómeno: por ejemplo, la inestabilidad política —los últimos presidentes han permanecido, en promedio, dos años en funciones—; las crisis económicas sucesivas que han limitado los impactos de los diversos intentos de diálogo entre actores políticos y sociales registrados en los últimos años; y la escasez de espacios institucionalizados que permitan la participación de organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía en general en el proceso de formulación de políticas públicas, hecho que ha reducido la credibilidad de las instituciones públicas y provocado el desencanto ciudadano con la política.

El escaso desarrollo institucional, la falta de coherencia ideológico-programática y la informalidad de los partidos políticos ahondan esta problemática. No solo porque estos obstaculizan el debate de políticas públicas, sino porque su fragmentación bloquea cualquier entendimiento entre actores —públicos y privado— cuya participación es clave para acordar una agenda mínima de desarrollo.

Adicionalmente, aunque hay organizaciones no gubernamentales (ONG) con experiencia y capacidad en la implementación de proyectos puntuales en temas de ambiente, salud, educación, agricultura y derechos indígenas, existen pocas organizaciones orientadas a generar propuestas y apoyar la ejecución de políticas públicas basadas en evidencias y dirigidas a promover cambios sistémicos. Existe, entonces, un exiguo número de *think tanks* así como una limitada oferta de los productos que estos suelen entregar a la sociedad.

Este estudio analiza la relación entre partidos políticos y *think tanks* en un contexto caracterizado por: (i) la escasa demanda de análisis y formulación de políticas públicas, y (ii) un sistema de partidos cuya pobre consolidación se ve acentuada por ciencias sociales “parroquiales” e ideologizadas, instituciones públicas débiles e inestables y una sociedad aún atrapada en una visión de corto plazo.

Para ello, en la primera sección se describirá a los protagonistas del estudio. Asimismo, se presentará una definición, las características y el funcionamiento de los partidos políticos y los *think tanks* en el contexto ecuatoriano. En la segunda sección se analizarán los roles y relaciones exclusivas y complementarias de los partidos políticos y los *think tanks* en el país. Para contextualizar el análisis, en la siguiente sección se presentarán estudios de caso que comprueban los alcances y límites de las experiencias de colaboración entre estos actores. El análisis y los estudios de caso permitirán, en la cuarta sección, identificar y analizar algunos factores que han afectado la colaboración entre partidos políticos y *think tanks*.

Luego se realiza un intento de clasificación de las relaciones en función del nivel de vinculación ideológico-orgánica y de la fluidez de su colaboración. Finalmente, en la sexta sección se presentarán algunas reflexiones y recomendaciones orientadas a promover más y mejores relaciones entre estos actores, cuya falta de proximidad podría estar afectando la calidad de la democracia, la gobernabilidad y las posibilidades de desarrollo del Ecuador.

I. Los actores

Es importante comenzar describiendo las características, funciones y objetivos de las organizaciones cuyas relaciones se pretenden analizar.

1. Los partidos políticos

Los partidos políticos crearon la democracia moderna y la democracia moderna es impensable si no es en términos de partidos.
SCHATTSHNEIDER, 1942

Cuando se trata de estudiar la democracia representativa, no se puede dejar de considerar el rol de los partidos políticos como instrumentos que hacen operativa esa representación. De hecho, el desarrollo de los partidos aparece ligado al de la democracia (Duverger 1951). Sin embargo, como señalan Mainwaring y Torcal (2005), en la actualidad las uniones programáticas e ideológicas entre los votantes y los partidos en América Latina son más débiles de lo que asume la literatura clásica, debido, entre otros factores, a la escasa institucionalización de los sistemas de partidos y la tendencia personalista que han permitido incluso la participación competitiva de candidatos externos u *outsiders*. En definitiva, los partidos políticos han actuado como nexo entre la sociedad y el régimen político, y estos siguen siendo vitales para el sistema político en sus funciones de articulación y agregación de intereses, de legitimación, de socialización, de representación y participación (Alcántara Sáez y Freidenberg 2001)

1.1. Una definición de partido político

El término partido apareció por primera vez en el discurso político al final de la Edad Media, como derivado de la palabra “parte”. Para autores como Lipset y Rokkan (1992), en la historia política de Occidente ha significado división, conflicto y oposición dentro de un cuerpo político; pero mucho antes, Scattschneider y Schumpeter entendieron a los partidos como un grupo cuyos miembros se proponen actuar concertadamente en la lucha competitiva por el poder político. En esta misma línea de autores que presentan una definición mínima de partido se encuentra Epstein, para quien un partido es cualquier grupo que aspira a obtener votos bajo una etiqueta reconocible. Por su parte, Lasswell y Kaplan entienden al partido político como un grupo que formula cuestiones generales y presenta candidatos a las elecciones.²

Las definiciones anteriores y otras³ se sintetizan en la propuesta de Sartori, aceptada por un gran número de académicos, que será la que se emplee como punto de partida de este trabajo: “Un partido es cualquier grupo político que se presenta a elecciones y que puede colocar mediante elecciones a sus candidatos en cargos públicos” (Sartori 1980: 90).

Como reconoce Sartori, esta definición no deja de ser mínima, sin embargo es muy útil cuando se trata de identificar el objeto de estudio y cuando, como en este caso, responde a los intereses metodológicos del investigador.⁴

1.2. Funciones de los partidos políticos

Pese a las múltiples críticas de que han sido objeto los partidos políticos, especialmente en América Latina, la teoría les reconoce tres funciones principales: como organismos representativos, como instrumentos de expresión y participación, y como mecanismos de articulación y agregación de intereses. De ello se deriva, como señalan Alcántara Sáez y Freidenberg (2001: 15), que los partidos estructuran la competencia y dan forma a los resultados electorales, crean un universo conceptual que orienta a los ciudadanos y a las élites, ayudan a concertar acuerdos en torno a políticas gubernamentales, establecen acciones para la actuación legislativa, proveen de cuadros a las instituciones y hacen operativo al sistema político. Es decir, los partidos políticos configuran a las democracias representativas contemporáneas y no es posible pensar en ellas sin el concurso de estos como los principales instrumentos de representación.⁵

En el ejercicio de la función representativa, los partidos compiten por maximizar sus votos (Downs 1957: 97). Ahora bien, esto no significa que los partidos compitan solo y exclusivamente por ellos y que estos sean un fin en sí mismos, sino que los votos son un medio para conseguir su meta política, que, conforme a la definición asumida, es la consecución de cargos públicos (Sartori 1980: 378).⁶

1.3. El estudio de los partidos políticos⁷

En la literatura sobre partidos políticos existen dos tendencias principales: por un lado hay quienes centran su interés en los partidos hacia dentro, es decir la organización del partido; y, por otro, quienes se ocupan del partido hacia fuera, es decir en sus relaciones con el contexto.

El estudio de los partidos políticos como organizaciones no es nuevo. Autores como Ostrogorski (1964), Michels (1962) y Weber (1922) ya habían señalado su importancia. Analizar a los partidos como organizaciones con reglas y procedimientos en el camino a la consecución de cuotas de poder sugiere entenderlos no solo como organizaciones vinculadas a su entorno y maximizadoras de votos, sino también como microsistemas políticos. Como propone Duverger (1951), los partidos son un sistema, una organización con lógicas propias de funcionamiento y procesos de toma de decisiones.

En consecuencia, la organización de un partido político tiene dos caras: la interna y la externa. La primera se refiere al partido como organización burocrática y voluntaria de miembros. La segunda supone que los partidos no se desenvuelven en un espacio vacío sino que responden a un contexto en el que se vinculan con diversos grupos sociales —desde sindicatos hasta organizaciones no gubernamentales o centros de investigación, o *think tanks*— para el diseño, análisis e implementación de políticas públicas.⁸ Es necesario destacar que tanto a su interior como hacia afuera, la diferenciación de las características formales e informales adquiere singular importancia. En organizaciones partidarias, lo formal se refiere “al mapa de relaciones de poder esperado por quienes originariamente crearon esa unidad y plasmaron en los documentos partidistas”, mientras que lo informal “se genera a partir de las interacciones que se dan más allá de las relaciones esperadas y escritas originariamente” (Freidenberg y Levitsky 2002: 4).

La débil institucionalización de los partidos políticos en el Ecuador está íntimamente ligada a la preeminencia de la informalidad, consideración metodológica sin la cual el estudio de las relaciones entre partidos políticos y *think tanks* que aquí se presenta habría sido imposible, pues las experiencias documentadas transitan por los caminos más bien de la informalidad.

1.4. Los partidos políticos y el proceso de formulación de políticas públicas

Alcántara Sáez (2004) se refiere a la existencia de tres arenas políticas en el ámbito partidista: una primera relacionada con el propio poder (*power party*), una segunda que alude a lo electoral (*electoral party*), y una tercera que corresponde al campo de las políticas públicas (*policy party*).⁹ Si bien el estudio de los partidos políticos en América Latina no es exhaustivo, es posible contar con un significativo número de trabajos que de una

u otra forma aluden a las primeras dos arenas, pero la incorporación a la agenda académica de la última arena —la de las políticas públicas— es aún incipiente. Sin embargo, como acota el informe del BID (2006), los partidos políticos continúan siendo, pese a su impopularidad, protagonistas centrales del proceso de formulación de políticas (PFP).

El referido documento del BID señala además que

[...] el PFP de un país está influido, directa e indirectamente, por la estructura y organización de los partidos políticos. Por ejemplo, en algunos países, los partidos —incluso los que no están en el poder— participan activamente en la definición y articulación de los programas de políticas y se involucran de forma efectiva en los debates sobre política pública, en ocasiones con ayuda de centros de estudios afiliados [...]. (BID 2006: 32)

En conclusión, los partidos políticos, actores centrales de la representación política, continúan teniendo un papel determinante en la calidad y sostenibilidad de las políticas públicas. Ciertamente, la calidad de su participación en el PFP sigue dependiendo de su habilidad para visualizar y desarrollar las capacidades que les permitan cumplir este rol.

2. Los *think tanks*

2.1. Una definición y clasificación de los *think tanks*¹⁰

Como señala Garcé, no es sencillo definir con precisión qué son los *think tanks*. Una primera definición aceptada ampliamente por la tradición estadounidense sugiere que los *think tanks* son “organizaciones privadas, generalmente financiadas por empresas, especializadas en el análisis de políticas públicas” (Garcé 2006: 10). Sin embargo, rescatando la apreciación de Garcé, la caracterización, elemento primordial al asentar una definición, deberá hacerse a “partir de la función desempeñada y no de las características institucionales”; es decir, no necesariamente debe entenderse a los *think tanks* de otras regiones del mundo como se los entiende en la tradición angloamericana. Al contrario, existe la tendencia a flexibilizar la definición para realidades distintas como las de América Latina.

Lucarelli y Radaelli (2004) definen a los *think tanks* —cuya traducción literal del inglés sería ‘tanques de pensamiento’— como “organizaciones independientes, privadas y sin fines de lucro que llevan adelante al menos un tipo de actividades orientadas a políticas públicas”. Esta definición incluye a organizaciones académicas (universidades, centros de estudios), organizaciones no gubernamentales que dedican parte de sus actividades a la investigación y otras instituciones civiles, grupos y partes interesadas en incidir en la agenda pública y en el monitoreo de las políticas públicas (Bellettini 2006).

Es importante destacar que existen distintos tipos y formas de organizaciones que pueden ser consideradas *think tanks*, como diversos son los contextos en los cuales se expanden. Retomando a Stone (2005), es posible identificar cinco clases de *think tanks*: (i) ONG; (ii) centros de investigación universitarios; (iii) *think tanks* gubernamentales o financiados por el Estado; (iv) *think tanks* relacionados con corporaciones o con el sector empresarial; y, (v) *think tanks* creados por políticos o partidos.¹¹

Las organizaciones que se analizan en este estudio —una ONG como la Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES); el Instituto Latinoamericano de Investigaciones para el Desarrollo (ILDIS), que es una fundación creada por la tendencia socialdemócrata alemana; y un centro académico y de investigaciones sociales como la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Ecuador)— muestran la diversidad existente al interior de los *think tanks*.

2.2. Algunas funciones de los *think tanks*

Abelson (2006) señala, citando a Peschek, que los *think tanks* resultan realmente efectivos para fijar los parámetros de los debates sobre políticas públicas. Al analizar el caso canadiense, Baier y Bakvis señalan que los *think tanks* internos a los partidos “con frecuencia tienen poco que ver con el desarrollo de políticas y están mucho más relacionados con la promoción y popularización de ideas nuevas y la creación de redes locales” (2006: 56).¹² Estos mismos autores manifiestan que en el Canadá los *think tanks* e institutos externos “parecen tener un objetivo primordial: incidir en la agenda política” (Baier y Bakvis 2006: 57), para lo cual tienden a ser editores que publican una gama de boletines y documentos informativos, así como monografías y colecciones de ensayos. Baier y Bakvis identifican así al menos cuatro funciones principales:

(i) *Think tanks como legitimadores de políticas*

Esta función alude a su capacidad para proporcionar asesoramiento en materia de políticas. A veces son usados por los gobiernos (citan los casos de Estados Unidos y Gran Bretaña) para dar una justificación intelectual o científica a las políticas gubernamentales o un líder. En la experiencia ecuatoriana, el caso más visible es la CORDES, un *think tank* que se propuso incidir en las reformas institucionales realizadas en el Ecuador durante la década de 1990 y generar propuestas de políticas públicas para el partido de la Democracia Cristiana.

(ii) *Think tanks como espacio de retiro y caja de resonancia*

Se refiere a un servicio menos directo en el PFP, en el que los *think tanks* se convierten en espacios para el análisis de ideas y el debate de alternativas innovadoras. Sin lugar a

dudas, en el caso ecuatoriano esta función ha sido desempeñada por ILDIS, concebido como espacio de discusión y debates, la mayor parte de las veces traducidos en seminarios o foros.

(iii) *Think tanks como conductos financieros*

Esta función tiene que ver con la posibilidad que ofrecen estas instituciones para canalizar fondos en beneficio de los partidos políticos aprovechando los vacíos legales que generalmente encuentran al ser considerados, la mayor parte de las veces, como organismos exentos de obligaciones tributarias.

(iv) *Think tanks como red de políticas*

Este aspecto del quehacer de los *think tanks* consiste en su capacidad para establecer redes de individuos y de ideas, como ha sucedido con ILDIS en el Ecuador y su apuesta a la alianza de las izquierdas para apoyar a partidos y gobiernos de esta tendencia.

Es posible argumentar que los *think tanks* pueden cumplir una quinta función, que se detalla a continuación:

(v) *Think tanks como proveedores de cuadros*

Es una función atribuida a los partidos políticos pero que puede ser cumplida por los *think tanks*, sean estos ONG, centros de estudios u otros. El caso de FLACSO- Ecuador, debido tanto a la participación de algunos de sus profesores en el movimiento político Alianza País como a la necesidad del actual gobierno de dotarse de profesionales de alto perfil, es un ejemplo de esta característica. La CORDES, aunque con menor intensidad, cumplió esta función con gobiernos democratacristianos.

Belletini (2006), no muy distante de Baier y Bakvis (2006), entiende que los *think tanks* han impactado en la región de las siguientes maneras: (i) promoviendo ideas y la innovación pública; desde esta perspectiva, los *think tanks* han desarrollado interesantes y eficaces métodos de control social y de transparencia de las instituciones públicas; y (ii) catalizando consensos; como ejemplo cita el caso de Chile durante la época de Pinochet, donde dada la debilidad de los partidos políticos espacios como el Centro de Estudios para el Desarrollo (CED) y FLACSO apoyaron la preparación de la transición a la democracia y como mediadores para articular diversas tendencias. Con marcadas diferencias respecto de la experiencia chilena, esta función en el Ecuador ha intentado ser cumplida por ILDIS, que ha venido impulsando un espacio de concertación entre diversos sectores y movimientos de la izquierda.

2.3. Los *think tanks* y el proceso de formulación de políticas

La calidad y la efectividad de la política pública demandan una importante dosis de conocimientos técnicos en el proceso de formulación de políticas, del que participan diversos actores tanto en el diseño, la introducción de innovaciones y/o alternativas, así como en su ejecución y seguimiento. Como arguye el informe del BID (2006: 128), “estos actores sirven de intermediarios entre el conocimiento y la política”.

A priori, el proceso de formulación de políticas ha sido apoyado en Occidente por el progresivo rol que han ido adquiriendo centros de investigación y análisis de políticas públicas, los denominados *think tanks*, cuya definición en líneas anteriores dejó claro un margen de flexibilidad para incluir una amplia gama de instituciones.¹³

Los roles que han desempeñado los *think tanks* van desde el más operativo, como generar propuestas de políticas públicas, hasta los más simbólicos, que, como señala Garcé (2006), los convierte en intermediarios entre conocimiento y poder, pues cuando del proceso de formulación de políticas se trata, uno de los principales aspectos a considerar es el nexo que existe entre la investigación social y el proceso de gobierno, cada vez más mediado por los llamados *think tanks*.

Esta creciente incorporación de nuevos actores como intermediarios del conocimiento en el proceso de formulación de políticas públicas ha sido analizada como un arma de doble filo. Es decir, si bien la complejidad de la administración estatal sugiere la necesidad de no dejar el proceso de formulación de políticas públicas y la incorporación de conocimientos especializados y técnicos únicamente a los políticos, este mismo aspecto alberga el temor de que la presencia de *think tanks* y sus “saberes expertos” reduzcan la deliberación pública y, en suma, la democracia y transparencia con las que se implementan los mencionados procesos.

Es importante señalar, como sugiere Abelson (2006), que cuando del estudio de los *think tanks* se trata, uno de los puntos a indagar, pese a su dificultad, es el grado de influencia que estos ejercen sobre los actores principales del proceso de formulación de políticas públicas.¹⁴ Analizando las consecuencias de la acción de los *think tanks* sobre la democracia y sus instituciones, Bellettini propone que

[...] los *think tanks* han contribuido de manera significativa en las reformas públicas implementadas en la región. No solo han introducido nuevas ideas y propuestas de política al debate público, sino que han ofrecido a políticos y funcionarios públicos información y espacio para facilitar la toma de decisiones [...] pero también en otros espacios es posible cuestionar la capacidad de los *think tanks* de aportar a los procesos deliberativos y el debate público, la legitimidad y la representatividad de sus propuestas, así como su capacidad de fortalecer la democracia y la institucionalidad estatal. (Bellettini 2006: 112)

El mismo autor señala que los *think tanks* pueden jugar un papel muy importante en la formación de políticas y reformas públicas de segunda generación, siempre y cuando logren canalizar las demandas de participación ciudadana, apoyar consensos entre grupos de diferentes tendencias y contribuir con su capacidad técnica para ofrecer ideas y propuestas para las complejas realidades y desafíos que enfrenta la región.

Ahora bien, la experiencia ecuatoriana ha demostrado que es muy poca la incidencia que los *think tanks* han tenido en el proceso de formulación de políticas. Esta situación se agudiza cuando han buscado aprovechar espacios de representación como los partidos políticos, en los que no han encontrado al interlocutor idóneo. Esto no quiere decir que las relaciones entre partidos políticos y *think tanks* no hayan sido estrechas.

II. Una aproximación a las relaciones entre *think tanks* y partidos políticos

Como señalan Garcé y Uña:

[...] afirmar que los *think tanks* juegan un papel importante y creciente en la vida de las sociedades modernas no implica cuestionar el papel de los partidos políticos. [...] uno de los principales desafíos de los *think tanks* de América Latina es cómo ayudar a construir instituciones políticas fuertes y sistemas de partidos competitivos y estables [...]. (2006: 11)

Los partidos políticos siguen desempeñando un rol central en las democracias modernas, y también en la formación de las políticas públicas, sea buscando el poder en las elecciones o ejerciéndolo en el gobierno.

Pese a esta consideración, como argumentan Baier y Bakvis (2006), los *think tanks* pueden a menudo competir con los partidos, como ocurre en el caso canadiense, lo que no significa dejar de lado el ideal normativo y perfectamente posible de convivencia y cooperación. En su estudio de la relación entre partidos políticos y *think tanks* en el Canadá, Baier y Bakvis (2006) concluyen que los *think tanks* canadienses en general no se asocian ni directa ni indirectamente con los partidos políticos; incluso los *think tanks* son vistos como competidores dado que su interés es “incidir en la agenda política”, pudiendo llegar de esta manera a competir y debilitar a los partidos políticos. En el caso ecuatoriano, la evidencia empírica contrasta la experiencia canadiense. Conforme se demostrará más adelante, los partidos políticos y los *think tanks* en el Ecuador se han asociado por motivos diversos, sin ser el más importante el de promover y participar en procesos de políticas públicas, ámbito en el que todavía no existe una convergencia ni los incentivos para encontrarse.

Este análisis, sumado al estudio realizado por Garcé y Uña (2006), permite sumergirse en el aún desconocido mundo de los nexos entre los partidos políticos y los *think tanks*. Las escasas investigaciones desarrolladas al respecto han despertado un mayor interés académico por explorar temas como: ¿Qué tipo de relaciones han existido en los países latinoamericanos y ecuatorianos con *think tanks*? De existir relaciones formales o informales, ¿existe un patrón que permita descubrir variables que expliquen la relación? En la arena ideológica o de vida del partido, ¿son más proclives unos que otros a esa relación? ¿Cómo se dan los nexos y en qué contextos? ¿Con qué tipo de *think tanks* son más proclives a relacionarse los partidos ecuatorianos? ¿Cuáles han sido los niveles de relación y la fluidez entre partidos políticos y *think tanks* en el país? ¿Puede intentarse una clasificación de tipos de relación? Y quizá la pregunta central: ¿Qué papel han jugado las políticas públicas en esas relaciones?

Para entender mejor las relaciones entre partidos políticos y *think tanks*, el gráfico presenta aquellas funciones que suelen ser consideradas exclusivas de cada una de estas organizaciones, así como aquellas que podrían corresponder a ambas.

Como se señaló en párrafos anteriores, los partidos políticos siguen siendo los actores encargados de agregar y representar intereses y de organizar la competencia política para gestionar el poder. Sin embargo, en los sistemas políticos latinoamericanos, caracterizados por partidos políticos de bajo nivel de institucionalización y legitimidad, es esperable que algunas de sus funciones sean asumidas por actores como los *think tanks*.



Elaboración propia.

La debilidad de los partidos políticos en América Latina es especialmente manifiesta en el Ecuador. De acuerdo con el ya citado estudio del BID (2006), el Ecuador está en las últimas posiciones del índice de consolidación de los partidos políticos en América Latina. Adicionalmente, a diferencia de lo ocurrido en Chile y la Argentina —donde, según un estudio realizado por la Universidad de Filadelfia en el año 2008 (McGann 2008), están los mejores centros de políticas públicas de América Latina—, en el Ecuador

pareciera que no se ha producido un florecimiento de *think tanks* ni de alianzas entre estos y los partidos políticos.¹⁵ Por ello, el presente estudio se concentrará en analizar la naturaleza de las experiencias de colaboración entre partidos políticos y *think tanks* en el caso ecuatoriano.

III. *Think tanks* y partidos políticos en el Ecuador: ¿a la espera de conocerse o una unión fallida?

Para analizar la naturaleza de las relaciones entre *think tanks* y partidos políticos, en esta sección se presentan los casos más reconocidos de colaboración entre estos actores en el Ecuador. Se describirá la relación entre la CORDES y el partido de la Democracia Cristiana (DC)¹⁶ como la experiencia más elocuente de vinculación. De forma más general, se explorarán las experiencias de colaboración entre el ILDIS y el partido Izquierda Democrática (ID), y entre FLACSO-Ecuador y el movimiento Alianza País (AP). De esta forma se intentará presentar las características relevantes de las organizaciones participantes en estas alianzas y desarrollar un modelo analítico comparativo para entender las diferencias y similitudes entre estas experiencias. Se incluye también el análisis de algunos de los factores que motivaron las relaciones y las características de la relación. Al final, dada la naturaleza exploratoria de este estudio, se presentan algunas consideraciones adicionales para futuras investigaciones.¹⁷

A continuación se describe a los actores que intervienen en cada una de estas alianzas, así como los principales momentos de la colaboración.

(i) CORDES –*Democracia Cristiana*

La Democracia Cristiana (DC), uno de los partidos más tradicionales del Ecuador,¹⁸ tiene sus antecedentes en la Democracia Cristiana fundada en 1964 con el ideario de Osvaldo Hurtado. Se constituye como Democracia Popular en 1979, cuando se alinea con la Concentración de Fuerzas Populares (CFP) para las elecciones en las que Hurtado participa como candidato a vicepresidente y en las que la alianza CFP-DC logra la victoria presidencial.

Pese al rol protagónico de Hurtado desde su momento fundacional, la DC nace como propuesta progresista y alternativa a la tradición personalista y caudillista que caracterizó al Ecuador antes de la dictadura militar. Si bien existió siempre una estructura jerárquica desde las élites del partido hacia las bases, sus líderes se interesaron por construir una estructura partidaria formal. De esta manera, la DC no registró en su fase fundacional la presencia de un líder carismático alrededor del cual girara la organización partidaria. Al contrario, a pesar de la importante presencia de personalidades que han influido

significativamente en el partido, a partir de 1981 se buscó consolidar la estructura partidaria y los aspectos ideológico-programáticos.¹⁹

Pero la DC experimentó profundos cambios internos y pasó de ser un partido político de concepción revolucionaria a otro de tipo social modernizante; del “socialismo comunitario” al “mercado solidario”, ubicándose, como lo demuestra Freidenberg (2001), como uno de los partidos más representativos del centro.

La DC nace y se estructura con el apoyo financiero de la Fundación Konrad Adenauer (KAS) de Alemania y con el impulso de algunas personalidades y simpatizantes, quienes se desempeñaron en cargos burocráticos dentro del partido y la administración pública cuando el partido llegó al poder.

La CORDES se constituye en 1984 como una institución privada sin fines de lucro por iniciativa del ex presidente Osvaldo Hurtado,²⁰ con la colaboración de un grupo de académicos y profesionales con experiencia en los sectores público y privado.²¹ Desde una perspectiva democrática, tiene como misión generar y promover soluciones para el desarrollo del Ecuador y el perfeccionamiento de la democracia mediante estudios, asesorías, capacitaciones y proyectos aplicados.

Su fundador, Osvaldo Hurtado, ex presidente del Ecuador y uno de los principales dirigentes de la DC durante muchos años, es quien orienta las acciones de la organización, promueve sus trabajos, concibe proyectos, busca financiamiento y dirige investigaciones. Hurtado preside una junta directiva conformada por académicos y políticos que ocuparon importantes cargos en la administración pública y que ha mostrado escaso recambio de sus integrantes desde su fundación.

Las principales actividades de la CORDES son de capacitación y ofrece programas de esta naturaleza a los sectores públicos y privados en temas de macroeconomía, política económica, econometría, mercados financieros, teoría económica y economía internacional. Realiza además publicaciones periódicas como: *Tendencias Económicas Financieras y Políticas* (semestral), *Carta Económica* (mensual), *Ecuador Economic Weekly* (semanario en inglés) y *Discusión* (boletín electrónico de circulación gratuita).

Además, la CORDES presta servicios de consultoría, para lo que cuenta con una planta de investigadores y consultores asociados.²² La Corporación no recibe ningún tipo de financiamiento estatal y sus principales aportes provienen de la KAS, los que se remontan al nacimiento de la organización.

La CORDES y la DC tuvieron la oportunidad de afianzar sus vínculos durante la Asamblea Constituyente de 1998, que, siendo presidida por Osvaldo Hurtado, solicitó el apoyo de funcionarios de la CORDES como asesores. Varios de estos asesores provinieron del proyecto CORDES-Gobernabilidad, ideado por Hurtado antes de ser asambleísta y financiado por la Cooperación Española, cuyo objetivo era generar propuestas de reforma política, algunas de las cuales finalmente se incorporaron en el texto constitucional aprobado.²³

Con la llegada, en 1998, de Jamil Mahuad a la presidencia de la república como candidato de la DC, se esperaba una gran influencia de la CORDES en el Ejecutivo, como había ocurrido en la Asamblea. Sin embargo, según Osvaldo Hurtado, el entonces presidente Mahuad “no escuchó las propuestas de la CORDES”.²⁴ Para Hurtado, la diferencia del nivel de influencia de la CORDES en la Asamblea y el gobierno nacional (siendo ambos presididos por militantes de la DC) se debió, al menos en parte, a razones personales. En opinión de Hurtado, la organización tuvo influencia en la Asamblea y no en el gobierno demócratacristiano de Jamil Mahuad por el hecho de que él fue elegido asambleísta y presidente de la Asamblea, lo que permitió llevar a esta las propuestas que la CORDES había formulado con anterioridad. Mahuad, por el contrario, convocó a otros sectores políticos al grupo de sus asesores y no incorporó a los funcionarios de la CORDES.

La distancia entre Hurtado y Mahuad y la caída de su gobierno en el año 2000 marcaron el inicio de un distanciamiento de la CORDES de la DC, al punto que, actualmente, sus directivos plantean la independencia respecto de los partidos políticos como uno de los objetivos de la organización.

(ii) ILDIS – Izquierda Democrática

La Izquierda Democrática (ID) ha sido uno de los partidos más importantes y representativos del sistema de partidos ecuatorianos desde el retorno a la democracia a finales de la década de 1970. Se constituye legalmente en el año de 1978, adscribiéndose a la ideología socialdemócrata. En poco tiempo logra consolidarse como una de las agrupaciones partidarias mejor organizadas, fundamentalmente por la articulación que en los primeros momentos de su vida política mantuvo entre las diversas unidades subnacionales. La importancia de la ID en el sistema político ecuatoriano se manifiesta cuando se convierte en la primera fuerza política en las elecciones de 1984, y se consolida cuando su líder alcanza la presidencia de la república en 1988.

Si bien la ID logra construir una estructura organizativa importante debido al interés inicial con el que se fundó, cual era —como en el caso de la DC— superar las prácticas

caudillistas y populistas que habían caracterizado la etapa previa al retorno a la democracia, en su dinámica informal y prácticas políticas estaba fuertemente determinada por el personalismo de Rodrigo Borja Cevallos, líder histórico del partido.

Como señala Francisco Muñoz, aunque la ID se adscribe a la propuesta de la socialdemocracia, no logra incorporar bases sociales sindicales o campesinas y se convierte fundamentalmente en un partido de representación de los sectores medios de la sierra del Ecuador y no en un partido socialdemócrata al estilo europeo. El partido jamás integró una fuerza obrera que le diera sustento. Esta habría sido una permanente preocupación entre la socialdemocracia alemana representada por ILDIS en el Ecuador.²⁵

Estas debilidades de representatividad y las programáticas se agudizan en el gobierno de Rodrigo Borja, quien tiene que enfrentar los cambios neoliberales sin encontrar la forma de mediar estos desafíos con la identidad ideológica originaria del partido.²⁶ Se empieza entonces a advertir el debilitamiento del partido y el surgimiento de dos facciones a su interior: aquellos que, con Borja a la cabeza, propugnaban la defensa de la identidad originaria de corte socialdemócrata²⁷ al estilo europeo, y quienes se orientaban hacia una apertura y adecuación a los nuevos desafíos y condicionamientos internacionales.

Estas fricciones no llegan a resolverse en un proceso de redefinición ideológica organizativa y se hacen efectivas en el ámbito subnacional. La Izquierda Democrática perdió su “brújula de identidad partidaria” y en los actuales momentos, como sucede con casi todos los partidos del sistema político ecuatoriano tradicional, está en crisis y sin demostrar posibilidades de una reestructuración exitosa (Muñoz 2007).

El ILDIS es un organismo internacional que pertenece a la Fundación Friedrich Ebert (FES), organización con personería jurídica de derecho privado sin fines de lucro cuya sede se encuentra en Alemania. Se estableció en el Ecuador en 1974 con el fin de fomentar investigaciones en los campos económico, político y social, y realizar trabajos de capacitación en estrecha colaboración con instituciones gubernamentales, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, organizaciones sociales e instituciones académicas.

En tanto fundación de la socialdemocracia alemana, la gestión del ILDIS está indisolublemente ligada a promover y apoyar a los partidos con los que ideológicamente se identifica.

El trabajo del ILDIS en el Ecuador se ha caracterizado más por el apoyo logístico, la asesoría y el acompañamiento a diversos sectores políticos y sociales, que por la ge-

neración de pensamiento instrumental en el campo de las políticas públicas, aunque, como veremos, ha quedado un margen para vínculos de esta naturaleza.

El apoyo que brinda el ILDIS puede ser variado: desde la realización de seminarios y la publicación de sus resultados, la organización de eventos que promuevan diálogos entre los sectores de la tendencia de izquierda, el asesoramiento en programas de gobierno para las campañas electorales, iniciativas como la revista *La Tendencia*, que se constituye como espacio de reflexión de la “nueva izquierda”; hasta proyectos como el que viene desarrollando en apoyo al proceso constituyente ecuatoriano.

Resulta interesante que, a diferencia de la CORDES, en los últimos años el ILDIS no ha tenido como interés fundamental incidir ni generar propuestas de políticas públicas. Esto se debe, entre otras razones, a que no cuenta con una planta de profesionales propia y a que apunta fundamentalmente a la facilitación de procesos sociales y políticos, manteniendo un amplio margen de autonomía.

Pese a la autonomía que ha caracterizado el trabajo del ILDIS y su objetivo de apoyar a diversos sectores de la tendencia de izquierda, la Fundación ha tenido nexos especiales y permanentes con la Izquierda Democrática (ID) —que nace sin mayores pretensiones orgánicas—, que se profundizan en momentos determinados pero que terminaron diluyéndose hasta volverse, en la actualidad, casi imperceptibles.

La relación ID-ILDIS nace por los nexos ideológico-programáticos, que permiten a la ID contar con un aliado estratégico en diversas iniciativas, y al ILDIS gestionar su agenda apoyando a un partido que se había adscrito a su tendencia.

Naturalmente esta relación es de colaboración con amplios márgenes de autonomía. Dicha colaboración se acentúa en momentos cruciales²⁸ como la campaña electoral que llevó a Borja a la presidencia de la república en 1988 y durante su gestión gubernamental, facilitándole insumos mediante la realización de seminarios y eventos de discusión y análisis que le permitieron al partido contar con expertos internacionales que apoyaron la generación de propuestas.

Sin embargo, desde el ILDIS siempre se criticó la imposibilidad de la ID de articular bases sociales sindicales y otras expresiones sociales como la indígena, a lo que se sumaba su incapacidad para establecer vínculos o alianzas con sectores sociales emergentes. Por ello, el ILDIS comenzó a diversificar su radio de acción y apoyar también a otras agrupaciones sociales y partidarias consolidadas, como la indígena Pachacutik o el movimiento Red Ética y Democrática (RED).

Así pues, los límites de la ID para reorientarse como el partido socialdemócrata por excelencia en el Ecuador condujeron poco a poco al ILDIS a buscar nuevos interlocutores, situación que desembocó en el actual apoyo al proceso constituyente, y con él, a la tendencia de la izquierda aglutinada bajo el paraguas llamado Alianza País.

*(iii) FLACSO-Alianza País*²⁹

Durante el último período democrático se han producido limitadas alianzas entre centros de investigación de políticas y partidos políticos. Uno de los casos más conocidos, pese a su corta data, es el del movimiento político Alianza País y los académicos de FLACSO-Ecuador.

Alianza País no es un partido tradicional como lo son la DC y la ID. Al contrario, es un movimiento político joven que irrumpe en la escena pública en el año 2005, en un momento de pérdida de legitimidad de los partidos políticos y de las instituciones democráticas como el Congreso.³⁰

Alianza País se conforma en torno al liderazgo carismático de Rafael Correa, quien consigue reunir diversas fuerzas de izquierda con un discurso anti-*establishment* enraizado en los ideales bolivarianos de integración y tomando como bandera de lucha la reforma política en el marco del “socialismo del siglo XXI”. Con este discurso gana las elecciones presidenciales de 2006 y logra un alto apoyo ciudadano, convirtiéndose en el presidente con uno de los índices de respaldo popular más altos desde el retorno a la democracia.

A diferencia de las experiencias democratacristiana y socialdemócrata, y en consonancia con el discurso que llevó a Correa a la victoria electoral —que promovía terminar con la “partidocracia” excluyente—, Alianza País no buscó convertirse en un partido político estructurado.³¹

Los antecedentes de Alianza País se encuentran en un grupo de intelectuales, académicos y activistas, algunos de los cuales participaron en el proyecto Jubileo 2000 (dedicado a investigar las dimensiones económicas y éticas de la deuda externa), mientras otros provenían de ONG, universidades como FLACSO y centros como el ILDIS, que formaron la primera estructura de lo que hoy se conoce como el Movimiento Alianza País.³²

La estructura organizativa, aún en formación, se define por carecer de formalidad y las decisiones más importantes se toman en el grupo central, cuyos actores principales son los fundadores, académicos de diversas universidades e integrantes de organizaciones

sociales que se han sumado al movimiento político. La estrategia del Movimiento es apelar a discursos emotivos, simbólicos y míticos, y se caracteriza por su ambigüedad ideológica en materia programática, pero en general se identifica con la izquierda reformista.³³

FLACSO-Ecuador es un centro de estudios de postgrado y se encuentra entre las cinco instituciones de educación superior acreditadas por el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación del Ecuador (CONEA). Sus actividades son primariamente académicas en las diversas disciplinas de las ciencias sociales y presta servicios de consultoría e investigación de tipo académico más que instrumental, como lo afirma su director, Adrián Bonilla.

El mandato constitutivo de FLACSO establece que es un “organismo internacional de carácter regional y autónomo, constituido por los países latinoamericanos y del Caribe para promover la enseñanza e investigación en el campo de las Ciencias Sociales” (artículo 1). Según Adrián Bonilla y Simón Pachano,³⁴ dos de sus autoridades entrevistadas, el margen de acción de FLACSO es amplio y no existe restricción alguna para trabajar con los partidos políticos. Su acción en la esfera política es pluralista e intenta facilitar insumos a los gobiernos, las organizaciones civiles y las instituciones en materia de investigación y asesoría.

FLACSO puede ser considerada a la vez un *think tank* y un centro de postgrado que ofrece programas de doctorado y maestría en ciencias sociales, uno de ellos en el campo de las políticas públicas. Cuenta con financiamiento de la UNESCO y del Estado ecuatoriano.

FLACSO se convirtió en la entidad aglutinadora de gran parte de los fundadores de Alianza País. Durante la campaña electoral sirvió como punto de encuentro de la mayoría de los integrantes del equipo de plan de gobierno del candidato Rafael Correa. Esta función se acentuó una vez elegidos para presidir el Ejecutivo, pues al menos tres ministros y cerca de una decena de viceministros y altos directivos públicos provinieron de las aulas de FLACSO.

1. Análisis de las relaciones entre *think tanks* y partidos políticos en el Ecuador

Cada una de las experiencias expuestas muestra particularidades y especificidades que las hacen diferentes, sin embargo, es posible encontrar muchas similitudes. Dentro de los casos estudiados, el nexo FLACSO-Alianza País es el más atípico dado que, a diferencia de las experiencias DC-CORDES e ID-ILDIS, no está basado en visiones orgánicas o líneas ideológico-programáticas, sino únicamente en las personas que integran ambas organizaciones y que por razones diversas han establecido vínculos de colaboración.

Las relaciones más claras entre *think tanks* y partidos políticos en el Ecuador son las de ID-ILDIS y DC-CORDES. La primera, caracterizada por una colaboración en términos de recursos y apoyo desde el *think tank* hacia el partido, ha sido la más estable y, pese a que no tuvo mayores altibajos en el tiempo, se debilita a partir de las elecciones del año 2006. La segunda, que parecía evidente hasta antes del año 2002 en que empieza un proceso de distanciamiento incentivado desde la CORDES, se caracterizó por la participación de muchos de los principales dirigentes del partido DC en los cargos directivos de la CORDES, en el trabajo continuo y de alianza entre ambos, sumado al objetivo de parte del ideólogo de ambas organizaciones —Oswaldo Hurtado— de generar entre ellas una relación orgánica.

Por su parte, la relación FLACSO-Alianza País parece darse de forma más espontánea e informal.³⁵ Surge de coyunturas políticas y de contactos personales, lo que explica que no evolucione hacia la emergencia de vínculos institucionales de colaboración entre las ciencias sociales de la academia y el ejercicio del poder.

1.1. De las similitudes

La primera similitud que podemos rescatar es que en las relaciones CORDES-DC y FLACSO-Alianza País los actores entrevistados para documentar los casos mostraron reticencia a ser vinculados con partidos o movimientos políticos. Esto no debería sorprender si consideramos que en la relación CORDES-DC, la primera ha visto comprometida seriamente su legitimidad y percepción de independencia. En el caso de FLACSO, puede advertirse la necesidad de separar lo que sería una relación estilo CORDES-DC y otra de tipo personal y no institucional, como sería la de FLACSO con Alianza País.³⁶ Por el contrario, los entrevistados para el caso ILDIS-ID no tenían interés en negar o desvirtuar el vínculo con el partido político; al contrario, rescataron la razón de ser de esa colaboración enfatizando la libertad y la autonomía del ILDIS respecto del partido y la diversidad de actores con los que el ILDIS dialoga.

Una segunda similitud advertida en los tres casos analizados, en particular en los del CORDES-DC y FLACSO-Alianza País, es la que corresponde a una de las funciones de los *think tanks* que podría invadir el terreno de los partidos políticos, cual es la dotación de cuadros políticos y profesionales de alto nivel. Una vez más, es preciso hacer algunas acotaciones. Que los *think tanks* cumplan esa función puede ser positivo, en el sentido de que permitiría reducir la brecha entre la academia y el mundo político, siempre y cuando no comprometa la independencia y la credibilidad de los centros de investigación.³⁷

Ahora bien, la lógica de dotación de cuadros que se advierte en la relación ILDIS-ID difiere del caso CORDES-DC. Los hallazgos permiten afirmar que los militantes de la

DC migraron hacia la CORDES por flujos continuos desde la organización al partido. Algo distinto sucede con el ILDIS, que no dotó de cuadros a la ID porque no dispone de un equipo propio, pero funcionó como canal para que el gobierno de Rodrigo Borja contara con algunos asesores. La función de dotador de cuadros que se advierte en el ILDIS es más elocuente en estos momentos en el gobierno de Alianza País, ya que Alberto Acosta, uno de sus cuadros fundamentales, ha trabajado alrededor de veinte años con el ILDIS y ha sido un líder en el proceso constituyente.

El peso de ciertos personajes es la mayor similitud en todos los casos estudiados. En general, destaca la importancia de las conexiones personales sobre los mecanismos de coordinación institucional. Al consultarle a Osvaldo Hurtado por qué la influencia de la CORDES sobre la DC fue tan marcada en la Asamblea y tan débil en el gobierno de Jamil Mahuad, señaló: “porque yo era el presidente de la Asamblea. Este es un país donde los contactos y las relaciones personales son más fuertes que las instituciones”. En cuanto a la relación FLACSO-Alianza País, es evidente que no se produce por un pacto institucional sino por la proximidad de los integrantes de la institución educativa, que se unieron a otros para fundar Alianza País. El caso del ILDIS es el menos elocuente, sin embargo, está claro que, como señala Francisco Muñoz, coordinador del proyecto que el ILDIS ejecuta en apoyo al proceso constituyente y ex diputado por la ID, quien tomaba las decisiones era Rodrigo Borja, y en esa medida no sorprende que el tipo de ayuda que el partido requería del ILDIS era definida por Borja.

Por último, en las escasas experiencias de relaciones entre partidos políticos y *think tanks* se destaca una similitud importante en el campo ideológico: los partidos políticos que se han mostrado abiertos a dialogar y demandar a los *think tanks* pueden ser ubicados como partidos de centro, sea hacia la derecha como la DC, o hacia la izquierda como la ID y Alianza País.³⁸

1.2. De las diferencias

Una primera diferencia se observa entre la relación CORDES-DC, en la que existe un vínculo financiero y organizacional, y los casos de ILDIS-ID y FLACSO-Alianza País, donde esto no ocurre. Esto se constata en el hecho de que la Fundación Konrad Adenauer es la principal financista de la CORDES así como de la Democracia Cristiana, a lo que se suma que algunos de los principales miembros y dirigentes de la DC también lo son del máximo órgano de la CORDES.

En las entrevistas realizadas a los representantes de los *think tanks* analizados pudo advertirse, en el caso CORDES-DC, el énfasis en la inexistente relación actual entre el partido y el *think tank*. Esto se debe a que luego de muchos años de trabajo conjunto

existía la necesidad de recuperar la legitimidad perdida del *think tank*. En el caso de FLACSO se precisó que la relación es personal y no institucional, lo que no llama la atención debido al carácter plural del centro académico.

En esta misma línea se verifican las expectativas de los *think tank* y los partidos respecto de los límites y alcances de la relación. Mientras en la CORDES y la DC existió el deseo de llevar los vínculos ideológico-programáticos a un nivel orgánico, en el ILDIS no hubo tales pretensiones. El mandato internacional de este último lo lleva a presentarse más como una fundación de apoyo a las tendencias cercanas a la socialdemocracia en el Ecuador que como un *think tank* de alguna de ellas. Incluso el ILDIS apoyó la creación del Instituto Manuel Córdova Galarza,³⁹ que debía cumplir las funciones de *think tank* de la ID. Esta visión explica su amplio radio de acción y su adaptabilidad para trabajar con otros interlocutores, un desafío que la CORDES no ha podido enfrentar y que una vez lejos de la DC continúa sin un aliado estratégico que le ayude a implementar sus propuestas.

En consecuencia, no llama la atención que mientras en la CORDES existe una sensación de frustración por el fracaso de la relación con la DC, en el ILDIS, por el contrario, haya satisfacción por el apoyo brindado a la ID y, al mismo tiempo, la necesidad de revisar sus alcances. En el caso de FLACSO tampoco se observan pretensiones de una relación orgánica y más profunda con Alianza País, y se reconoce, sin embargo, que los profesionales de ese centro de estudios sean valorados y requeridos por el actual gobierno.⁴⁰

Por último, la relación DC-CORDES implicó la implementación de proyectos de capacitación de cuadros y, en general, un trabajo conjunto orientado por principios ideológicos compartidos. Esto no se ha dado en la relación FLACSO-Alianza País. Por su parte, la relación ILDIS-ID se ha basado en el apoyo logístico que el primero ha dado al segundo, convirtiéndose en un espacio de movilidad de recursos, sin llegar a ser financiador de la ID.

Puede advertirse que las experiencias aquí descritas corresponden a los casos más representativos de relaciones entre *think tanks* y partidos políticos. En todos los casos, sin embargo, es destacable que el campo de las políticas públicas, que podría ser el espacio de interlocución y colaboración entre partidos y tanques de pensamiento, no ha sido la característica central de estas relaciones. Al contrario, en este ámbito de la ciencia y el quehacer político la colaboración ha sido escasa.

IV. Causas de la escasa colaboración entre partidos políticos y *think tanks*

El presente estudio pretende describir y explorar las características de los nexos entre *think tanks* y partidos políticos en el Ecuador. En tal sentido, las hipótesis que desarrolla son producto de una investigación causal, de las entrevistas realizadas a actores políticos y representantes de *think tanks* en el Ecuador y de estudios previos sobre partidos políticos y del sistema de partidos ecuatoriano.

Es necesario precisar que si bien en la literatura politológica existen diversas aproximaciones teóricas al fenómeno, los resultados que se exponen corresponden a las características de variables presentes en los hallazgos empíricos, desechando cualquier aspiración teórica acumulativa que busque explicar en toda su complejidad el fenómeno analizado. Se propone, en consecuencia, un estudio exploratorio que abra las puertas para posteriores investigaciones.

Una de las primeras conclusiones a las que se arribó es que la relación entre partidos políticos y *think tanks* en el Ecuador es débil y se encuentra, en palabras de uno de los entrevistados, “en proceso embrionario”. Esta incipiente o débil relación responde, entre otros factores, a las características propias de los partidos políticos que configuran el sistema político del Ecuador.

El propósito de este estudio no es profundizar en todos los aspectos de las organizaciones partidarias o del sistema de partidos ecuatoriano, sino únicamente en los que explican la débil relación con los *think tanks* o tanques de pensamiento.

Una posible explicación tiene que ver con la calidad de las ciencias sociales y la demanda de la sociedad ecuatoriana por información y propuestas de políticas públicas a tomar en cuenta al momento de tomar decisiones. Otro posible conjunto de respuestas tiene que ver con las características de los partidos políticos. En particular nos centraremos en tres aspectos de la organización partidaria, que a su vez responden a tres de las hipótesis que se exponen en la investigación.

Primero, los partidos políticos ecuatorianos se caracterizan por su débil estructura organizativa (Pachano 2007) o, como preferimos llamarla en este trabajo, por una “estructura organizativa informal”, hecho que imposibilita que los *think tanks* puedan desarrollar una relación más estrecha con resultados exitosos. Segundo, no existe democracia interna en las organizaciones partidarias, lo que dificulta la competencia de las ideas y las propuestas. Y, tercero, los partidos políticos centran su atención en la

competencia electoral y en la conquista del poder y se preocupan menos, o nada, de las propuestas programáticas.

Podemos clasificar estas hipótesis en dos tipos: primero, debilidad de la oferta de funciones y roles normalmente asumidos por los *think tanks* (dentro de esto podemos incluir la naturaleza de las ciencias sociales y la debilidad de los *think tanks*). Y, segundo, debilidad de la demanda de los partidos políticos por el trabajo que realizan los *think tanks* (dentro de lo que se incluiría el escaso interés por programas y la inestabilidad política).

1. Debilidad de la oferta de roles normalmente asumidos por los *think tanks*

La información recopilada por el estudio parece confirmar que existe una notable escasez de organizaciones orientadas a generar análisis y propuestas de políticas públicas. De los *think tanks* analizados en la experiencia ecuatoriana solo la CORDES tiene el objetivo explícito de promover y articular un proceso de formulación de políticas públicas, para lo que cuenta con un equipo de investigadores a tiempo completo.

El ILDIS contrata los servicios eventuales de investigadores asociados para asuntos puntuales y su interés central no es generar propuestas de políticas ni promoverlas. Por su parte, FLACSO dispone de un equipo de investigadores de alto nivel, pero no se propone como objetivo principal el generar pensamiento instrumental en el campo de las políticas públicas, aunque realiza algunos proyectos en esa línea.

Una de las posibles razones de este fenómeno sería la escasez de profesionales especializados en la temática, situación que nos remite al análisis de la situación de las ciencias sociales en el Ecuador.

Otra posible explicación de la existencia de pocas organizaciones con esta orientación sería una escasa tradición y cultura política que privilegie el diálogo y la competencia electoral basada en evidencia y propuestas de políticas públicas. En seguida se presentan algunas hipótesis que apuntan en esta dirección.

1.1. Naturaleza de las ciencias sociales en el Ecuador

Analizando la relación entre *think tanks* y partidos políticos en el caso uruguayo, Garcé concluye que “para que pueda mejorarse el nexo entre ciencias sociales y políticas públicas en Uruguay, sus ciencias sociales deberían desarrollar mucho más su capacidad de investigar asuntos de gobierno” (2006: 202).



No existe un diagnóstico de la situación de las ciencias sociales en el Ecuador, pero Mejía Acosta y otros (2005) realizaron un estudio sobre el estado de la ciencia política y concluyeron que esta se caracteriza por su fragmentación, ideologización, parroquialismo y naturaleza especulativa.

Para estos autores, uno de los vacíos más grandes de la ciencia política es la ausencia de investigación empírica que permita comprobar los hallazgos y la validez de las hipótesis. A ello se suma la excesiva ideologización y utilización de juicios de valor, factores que limitan seriamente su capacidad de ofrecer una explicación objetiva y factual de los fenómenos políticos observados.

Ahora bien, reconocer que las ciencias sociales se han caracterizado por una producción ideologizada no implica de ninguna manera afirmar que en el Ecuador se advierta una tendencia que pueda conducir a algo parecido a una corriente de desarrollo del pensamiento comprometido con la militancia ideológica. La mayor experiencia en este sentido es la CORDES, que —contrariamente a lo que se podría esperar— no ha encontrado receptividad en ninguno de los sectores cercanos a la democracia cristiana.⁴¹

Además, concluyen los autores, la ciencia política en el Ecuador es “parroquialista” porque el debate político gira en torno a sí mismo y no hace referencia a la perspectiva comparada, sea esta de tipo histórico o transversal. Una buena parte de los temas de investigación están determinados por la coyuntura o la “moda intelectual”, sin considerar el entorno regional específico, la presencia de factores explicativos similares en países vecinos o procesos regionales más amplios.

El 66% de lo que se trata en las publicaciones de ciencias políticas tiene que ver con el Ecuador y deja muy poco espacio al método comparado, condenando al parroquialismo a esta incipiente disciplina.

El problema de la ciencia política no es solo de enfoque sino también de oferta. Apenas tres universidades —San Francisco de Quito (USFQ), Casa Grande de Guayaquil y Cristiana Latinoamericana— ofrecen una carrera de pregrado vinculada a algún aspecto de la disciplina. En el postgrado de la Universidad Católica del Ecuador se graduaron solo dos promociones de la maestría en administración y ciencia política y el programa ha sido discontinuado. La USFQ también dictó una maestría de gobierno que no prosperó. Únicamente FLACSO-Ecuador mantiene una maestría en ciencia política que actualmente se encuentra en su tercera promoción.

Aunque no existen estudios similares para el caso de las políticas públicas, la evidencia muestra que la situación de esta disciplina es aún más precaria. Si bien universidades

como la Católica de Quito y Casa Grande de Guayaquil ofrecen desde hace unos años materias de políticas públicas, solo FLACSO-Ecuador tiene un programa de maestría enfocado en el tema. No se ha analizado aún la calidad y el enfoque de dichas materias y programa, pero posiblemente adolecen de algunos de los problemas detectados en el caso de las ciencias políticas.

La escasa evidencia sobre el desarrollo de la enseñanza de políticas públicas deja entrever que, citando una de las conclusiones de Mejía Acosta y otros (2005), las políticas públicas en el Ecuador son “construidas en buena medida desde las calles, en las asambleas populares, o en los editoriales de los periódicos” (p. 27).

1.2. ¿Escasez de *think tanks* o de políticas públicas?

Una opinión generalizada entre los entrevistados para la presente investigación es que en el Ecuador no existen *think tanks*. Algunos sugieren que el fenómeno se debe a la escasez de profesionales con formación en políticas públicas y ciencias afines. Otros, como el ex presidente de la república Osvaldo Hurtado, sugieren que los *think tanks* son escasos porque implican muchos recursos: “aunque CORDES recibe la mitad de una fundación internacional y no tiene costos operativos elevados, es un desafío generar los fondos para asegurar su funcionamiento”.

Finalmente, otros destacan la falta de demanda por el trabajo de este tipo de organizaciones de parte no solo de los partidos políticos sino de la sociedad en general.⁴² Sin embargo, si entendemos a los *think tanks* como organizaciones cuya labor incide en al menos una fase del ciclo de las políticas públicas, es posible concluir que existen más *think tanks* de los que son generalmente reconocidos.

La percepción de algunos de los entrevistados permite plantear la hipótesis de que el Ecuador tiene un fenómeno de “invisibilización de las políticas públicas”, que impide que muchos actores puedan identificarlas como tales y también la forma en que la acción de algunas organizaciones (p. e. universidades, centros de estudios, fundaciones, entre otras) las afectan.

La explicación a este fenómeno, de acuerdo con diversos estudios comparativos, sería que el Ecuador cuenta con las instituciones públicas más débiles de América Latina. En efecto, el índice de *governance* elaborado por el Instituto del Banco Mundial ha colocado al Ecuador en las últimas posiciones en materia de “efectividad gubernamental” (Kaufmann y otros 2003).



Ello ha dificultado contar, desde la oferta estatal, con políticas públicas que además de sus objetivos instrumentales (p. e.: combate a la pobreza, mejoramiento de la salud, entre otros) constituyan referentes para la sociedad. Este, sin embargo, no es un problema que viene solo desde la oferta pública. Los actores de la sociedad (fundaciones, gremios empresariales, sindicatos, universidades, entre otros) tampoco han sido capaces de establecer un acuerdo nacional para el desarrollo, hecho que también ha impedido la demanda de políticas públicas que lo viabilicen.

Adicionalmente, pese a la debilidad de los partidos políticos y del propio Estado para formar cuadros, cuando los partidos políticos llegan al poder no suelen convocar a integrantes de *think tanks*. A diferencia de países como Chile después de la dictadura, donde —como describen Delamaza y Ochsenius (2008)— “gran parte del personal directivo del gobierno central tenía efectivamente vinculación previa a su ingreso al cargo con organizaciones de la SC, principalmente, ONG de desarrollo, Iglesia católica y centros de investigación independientes en el período de lucha antiautoritaria de los años 80”, en el Ecuador los cuadros han venido de los partidos políticos o de las alianzas que se formaron entre ellos para llegar al poder. Esta situación cambia con el actual gobierno de Alianza País, que sí ha convocado a académicos de *think tanks* como FLACSO y a profesionales de una u otra manera cercanos al ILDIS.

Por último, otra de las razones que limita la colaboración entre *think tanks* y partidos políticos es la escasa importancia que se le da al conocimiento. Así lo demuestran las experiencias fallidas de *think tanks* como el Instituto Manuel Córdova Galarza (ID) y de la CORDES, que se ha convertido en un *think tank* desconectado de la DC.

2. Debilidad de la demanda de análisis de políticas públicas

Como se mencionaba en la introducción de esta sección, es posible explicar la falta de oferta de los productos típicamente generados por los *think tanks* debido a la falta de demanda por parte de los partidos políticos y otros actores del sistema político. A continuación, se analizan cuatro hipótesis con alguna evidencia que apoya esta explicación.

2.1. Bajo desarrollo organizacional de los partidos políticos

Podemos entender la estructura organizativa de los partidos conforme a la propuesta de Freidenberg y Levitsky (2002), quienes se refieren al conjunto de reglas de juego, recursos materiales y humanos e interacciones que los partidos políticos emplean como instrumento para influir en el comportamiento del electorado, para alterar las estrategias de sus oponentes y distribuir incentivos de participación hacia fuera, pero también

al escenario donde los miembros desarrollan sus actividades, interactúan y distribuyen incentivos de participación.

Los aspectos de la estructura organizativa de los partidos ecuatorianos han sido estudiados comparativamente por varios autores,⁴³ ofreciendo un interesante abanico de posibilidades para comprender su naturaleza, lógicas, similitudes y diferencias. Sin embargo, la mayor parte de los estudios centran su interés —por razones de acceso a los datos creemos— en los aspectos formales de la organización partidaria, siendo innovador el estudio de Freidenberg y Levitsky (2002) pues permite entender la organización de los partidos más allá de su formalidad.

Al analizar lo que denominan la “institucionalización informal”⁴⁴ de los partidos políticos, Freidenberg y Levitsky abogan por romper la concepción tradicional admitida por un gran número de académicos, que en esencia fija un ideal normativo de lo que debería considerarse como partidos y sistemas de partidos institucionalizados.⁴⁵

En su propuesta, los partidos políticos son analizados en el continuo informalidad-formalidad. Como aclaran los mencionados autores, el continuo permite ubicar con relativa flexibilidad a las organizaciones partidistas en función de sus características más sobresalientes, lo que significa que los partidos políticos se mueven entre la informalidad y la formalidad.

La organización partidista formal como tipo ideal es aquella que “se encuentra dibujada en el mapa de relaciones de poder esperado por quienes originariamente crearon esa unidad y plasmaron en los documentos partidistas, mientras la informal se genera a partir de las interacciones que se dan más allá de las relaciones esperadas” (Freidenberg y Levitsky 2002: 7). Del modelo presentado por los autores referidos para analizar lo informal y lo formal,⁴⁶ destacamos en particular dos elementos que en el Ecuador inciden en la débil relación entre *think tanks* y partidos políticos: la infraestructura y el financiamiento de las actividades del partido.⁴⁷

La infraestructura del partido son sus referencias físicas, es decir, si cuenta con oficinas, sean estas coordinadas o no por la organización nacional, o si son oficinas de los políticos o candidatos; si tienen un carácter particular, son financiadas y coordinadas por ellos, si son permanentes o funcionan solo en épocas electorales.

En el Ecuador, los investigadores y las organizaciones que trabajan con partidos políticos y *think tanks* coinciden en que, al intentar estudiar o trabajar con las organizaciones partidistas uno de los principales problemas con los que se encuentran es la imposibilidad

de contactar a los órganos subnacionales (directivas provinciales/locales o líderes), sobre todo debido a la inexistencia de sedes u oficinas permanentes. No es raro que los principales partidos políticos cuenten únicamente con sedes en las ciudades más importantes como Quito, Guayaquil o Cuenca. Esta situación ha conducido a la frustración de iniciativas de trabajo con partidos políticos.⁴⁸

En un estudio que incluye a los siete principales partidos⁴⁹ del sistema de partidos ecuatoriano, Pachano (2007), al referirse a este aspecto señala:

[...] los partidos políticos se rigen por criterios obsoletos de organización en los que no existen mecanismos de integración entre las diversas instancias que los conforman. Tampoco disponen de instancias que deberían estar presentes en organizaciones políticas como comisiones encargadas de los diversos temas y organismos de enlace entre los múltiples niveles [...]. (Pachano 2007: 198-199)

Advierte además la incoherencia y hasta cierto punto la paradoja existente entre una estructura centralizada —característica que comparten todos los partidos analizados— y la verticalidad en la toma de decisiones como la selección de candidatos presidenciales y las resoluciones finales, en las que no participan las instancias subnacionales, lo que coexiste con una estructura financiera altamente descentralizada e independiente de las instancias centrales.

Así, se da un mayor grado de formalización de la infraestructura cuando hay sedes oficiales nacionales y locales financiadas, registradas y coordinadas por la burocracia nacional, que son claramente identificables en la ciudad y que cuentan con una burocracia altamente desarrollada y un equipo profesional con recursos económicos o equipos de oficina para su mantenimiento (Freidenberg y Levitsky 2002).

En su estudio, Pachano (2007) destaca que de los siete partidos políticos de la muestra solo dos asignan remuneraciones a las personas que ocupan los cargos directivos. Aunque este indicador no abarca toda la dimensión de lo que constituiría la burocracia de un partido (oficinas, comisiones permanentes y/o especiales; definición de cargos, funciones, remuneraciones y otros), permite medir el carácter voluntario de la participación en estos y la prácticamente inexistente dimensión burocrática. Como lo advierte el modelo tomado de Freidenberg y Levitsky para analizar la informalidad de los partidos políticos, una primera aproximación permite corroborar que en el Ecuador las organizaciones partidistas no poseen una estructura burocrática sólida y cuentan con un *staff* pobremente equipado y no profesionalizado que no administra los recursos partidistas ni de los miembros o militantes.⁵⁰

La ID y la DC son el mejor ejemplo. En ambos casos, los ideólogos del partido intentaron armar una estructura partidaria basada en la formalidad y en una aspiración de altos niveles de institucionalización, lo que los caracterizó como los partidos mejor institucionalizados del sistema de partidos ecuatoriano. Sin embargo, la lógica de la informalidad y el personalismo fueron más fuertes, al punto de llegar a minar y dismantelar la organización que lograron. Muñoz (2007) destaca en su estudio sobre la ID que las unidades subnacionales empezaron a tener vida propia ajenas a la centralidad del partido, lo que condujo a la resurrección de prácticas como el caudillismo local, contra el que se formó originariamente el partido.

Esto último nos lleva al tema del financiamiento de las actividades partidarias. Al respecto, si bien en el Ecuador la legislación electoral exige un margen de transparencia en el manejo de los fondos con los cuales los partidos financian sus campañas, muchos aspectos quedan a discreción de los partidos políticos. La informalidad de la estructura organizativa de los partidos en este punto puede ser vista de varias maneras. Una de ellas sugiere que los partidos, aun cuando gozan de financiamiento estatal, no reportan el financiamiento privado, ni este es controlado por el Estado. En su estudio, Pachano (2007) señala que ninguno de los partidos cuenta con procedimientos establecidos en materia de asignación de recursos a sus diversas instancias y organismos. Estas decisiones se suelen dejar en manos de la dirección nacional y/o se aplica una modalidad que le da autonomía a las instancias subnacionales.

En conclusión, en el Ecuador la falta de formalización del aparato burocrático y de la infraestructura de los partidos políticos limita la posibilidad de una comunicación fluida y permanente entre estos y los *think tanks*, debido a que cualquier vínculo termina siendo personal y supeditado no a una voluntad partidaria sino a relaciones temporales, de acuerdo a los intereses de los líderes. Además, la informalidad y falta de coordinación y transparencia en el manejo de los recursos dificulta que los actores políticos puedan destinar fondos a fines previamente acordados, como sería la contratación de los servicios que ofrecen los *think tanks*. Incluso podemos decir que los *think tanks* en el Ecuador prefieren vincularse a partidos institucionalizados, más formales y con mejor articulación organizativa o, por lo menos, con una clara propuesta ideológica-programática.

2.2. Democracia interna en los partidos políticos

Aún son contados los trabajos que analizan el nivel de democracia interna existente en los partidos políticos. Diversos autores han intentado aproximarse a esta dimensión desde un enfoque comparativo entre países, y otros analizando los partidos de un solo país, pero en cualquier caso la ciencia política se encuentra profundamente interesada

en la democracia interna de los partidos latinoamericanos, al punto que se ha llegado a convertir en un ideal normativo que las sociedades de la región aspiran alcanzar.⁵¹

Según Freidenberg, “muchos partidos son organizaciones oligárquicas, donde los políticos adoptan decisiones de manera excluyente, sin tener en cuenta las opiniones de sus militantes, y estos solo son consultados para legitimar políticas y resoluciones previamente tomadas” (2005a: 91).⁵² Sin embargo, la democracia interna, como señala asimismo Freidenberg (2006a), es un concepto multidimensional y alude tanto a lo que es y a lo que puede ser, como a lo que debería ser. La interpretación que se quiera dar responderá en todo caso a la acepción que se maneje del término ‘democracia’. En un sentido amplio, la democracia interna puede referirse a procesos de selección de candidatos y/o dirigentes; a la protección de los derechos de los afiliados; a la participación de los militantes en la formulación de la voluntad partidista; a la distribución del poder dentro de la organización; a la disciplina de los miembros del legislativo; al financiamiento partidista; a la definición de programas e ideas; a los métodos de rendición de cuentas dentro de la organización, entre otros (Freidenberg 2006a).

Jones (2005), por su parte, al referirse a las características de los partidos y sistemas de partidos latinoamericanos, considera como una variable relacionada con la democracia interna el proceso de “denominación de candidatos”, que mide el peso de los líderes del ámbito nacional en el procedimiento de nominación de candidatos a diferentes dignidades nacionales y locales. El autor también mide la “democracia interna” según el nivel de participación de los miembros del partido en la toma de decisiones.

La democracia interna de los partidos políticos está limitada por aspectos institucionales como el régimen electoral. En el Ecuador no existía mandato vinculante ni constitucional ni legal que obligue o condicione la existencia de los partidos políticos a su grado de democracia.⁵³ Con la Constitución de 2008 recién se establece que los partidos políticos deberán realizar elecciones primarias para la designación de candidatos.

El estudio comparativo de Freidenberg (2006a) demuestra que, pese a la inexistencia de incentivos institucionales del régimen electoral para que los partidos ecuatorianos incluyan prácticas de democracia interna en la selección de candidatos, hubo dos experiencias de elecciones internas cerradas para la selección del candidato presidencial: la de la Izquierda Democrática en 1987 y la de la Democracia Popular en el año 2002. En general, las prácticas de selección de candidatos son distintas en cada partido: a través de la convención en el caso de la DC, la ID y el Partido Social Cristiano (PSC); la junta ejecutiva en el caso del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik Nuevo País (MUPP-NP); y las decisiones del líder del partido en el caso del PRE.⁵⁴

Todos los entrevistados coinciden en mencionar que los partidos políticos deben abrirse hacia una mayor participación de sus miembros, de modo que el debate interno tenga más calidad e incluya visiones diversas de los problemas, pero también que deben ser autorreflexivos e incorporar programas de capacitación ideológica y política en sus líneas.

Si bien las escasas experiencias de relaciones entre *think tanks* y partidos políticos en el Ecuador están caracterizadas por un alto personalismo, es posible afirmar que la falta de continuidad y permanencia de acuerdos de largo plazo responde también al limitado debate interno que impide acuerdos partidarios de colaboración y diálogo. Esto se debe, al menos en parte, a la falta de democracia interna en el proceso de toma de decisiones, lo que reduce la demanda por propuestas alternativas y nuevos saberes. Como sostuvo uno de nuestros entrevistados: “La ID no piensa, el único que piensa es Rodrigo Borja. Él es el non plus ultra del pensamiento de la ID; lo que diga Borja es la palabra de Dios”. En ese sentido, es difícil imaginar que las relaciones entre los *think tanks* y los partidos políticos se desarrollen a corto, mediano y largo plazo si estas relaciones no responden al interés de una mayoría o a un consenso partidario, y si el partido continúa teniendo “gurús del pensamiento”.

2.3. ¿Partidos políticos programáticos o máquinas electorales?

Los partidos políticos, como se advirtió anteriormente, se desempeñan en tres arenas principales: la del poder, la electoral y la de las políticas públicas. Los diversos estudios sobre los partidos políticos ecuatorianos⁵⁵ muestran que estos se han desempeñado con éxito en las dos primeras arenas, lo que ha llevado a pensar en los partidos como máquinas electorales en búsqueda del ansiado poder político. Como afirma Adrián Bonilla, director de FLACSO, “[...] los partidos políticos tienen institucionalidad precaria y como lo dice la amplia literatura, en el caso del Ecuador, como en otras partes, son maquinarias electorales sin articulación política”.⁵⁶ Sin embargo, la arena de las políticas públicas se ha convertido en un territorio desprovisto de competencia intra e interpartidista, lo que no significa que los líderes políticos en proceso de campaña electoral, y cuando acceden al poder o forman parte de la oposición, no participen en su debate, diseño, formulación e implementación. El problema parece radicar, más bien, en la visión cortoplacista y poco programática, con objetivos meramente electorales, que caracteriza dicha participación.

El trabajo de Pachano (2007) puede considerarse el intento más cercano a una investigación de esta naturaleza. Luego de estudiar el proceso de elaboración de las propuestas de gobierno de los principales partidos políticos del Ecuador, Pachano encuentra que uno solo recoge los planteamientos de los militantes y la instancia máxima es la que se encarga de darle forma de programa; dos partidos dejan todo en manos de la instancia

ejecutiva máxima, y otros dos acuden a una combinación de esa instancia con asesores, como ha ocurrido con la ID y el apoyo que ha recibido del ILDIS. Sin embargo, debe aclararse que esta colaboración ha sido exclusivamente para el diseño de propuestas de programas de gobierno, no para propuestas específicas y operativas de políticas públicas, una arena en la que los partidos políticos, incluso los más estructurados como la DC y la ID, no han decidido entrar.

El manejo informal de los partidos políticos por sus líderes, sus estrategias coyunturales y estilos populistas y los débiles nexos con la sociedad, los ha llevado, bajo la crítica de la “partidocracia”, a su casi extinción y a ser reemplazados por alineaciones novedosas de corte neopopulista. Estas, pese a tener un amplio respaldo popular como es el caso de Alianza País,⁵⁷ no se diferencian de sus antecesores en los dos aspectos analizados: estructura organizativa informal y débil democracia interna. Tampoco parecen distinguirse en su predilección por el poder y la consecución de votos en detrimento de los aspectos más programáticos.

El divorcio entre el mundo político y el de las políticas públicas tiene su asidero, entonces, en la debilidad programática de los partidos políticos ecuatorianos. A los partidos políticos les interesa, como a cualquier empresario, maximizar sus beneficios, y para ello buscan movilizar y captar apoyo electoral con el fin último de lograr cuotas de poder (Down 1957).

Al analizar las características de los partidos políticos y sistemas de partidos y su influencia en el proceso de formulación de políticas, el documento del BID (2006) incorpora como variables de análisis los niveles de institucionalización, fragmentación y nacionalización.⁵⁸ Jones (2005), al estudiar el impacto de la institucionalización del sistema de partidos en el proceso de las políticas públicas, demuestra una relación indiscutible entre el nivel de institucionalización del sistema de partidos y los partidos programáticos. Si bien el autor advierte que también puede darse un nivel importante de institucionalización con partidos no programáticos y clientelares, es indudable que, como ocurre en el caso ecuatoriano, los partidos débiles en materia organizativa son menos programáticos.

Adicionalmente, considerando el grado de volatilidad electoral, al medir el nivel de políticas programáticas entre la élite del partido y el nivel de políticas programáticas entre los electores que apoyan al partido, Jones encuentra que las políticas de los partidos ecuatorianos son menos programáticas.⁵⁹ Todos estos componentes crean el índice de políticas programáticas en el país. Si bien este índice se basa en percepciones, es quizá uno de los mejores esfuerzos en procura de captar el grado en que los partidos desarrollan políticas. En este sentido, y con las debidas precauciones, se corrobora que las

políticas de los partidos políticos ecuatorianos no son programáticas, a lo que se suman características clientelares. Así lo afirma Humberto Mata, del Movimiento Fuerza Ecuador: “[...] falta contenido ideológico en los partidos y movimientos. Hoy se multiplican los que dicen ser prácticos o pragmáticos *versus* quienes se definen como socialdemócratas, democristianos, socialistas, liberales, etc.”⁶⁰

Entonces, no es difícil advertir que el trabajo que los *think tanks* podrían realizar con los partidos políticos es obstaculizado por una visión de corto plazo, sin contenido programático y mayoritariamente orientada hacia campañas electorales de los líderes y actores políticos. Los casos presentados anteriormente permiten concluir que las relaciones más fructíferas e intensas con los *think tanks* se dieron en los momentos de mayor claridad ideológica de los partidos políticos.

2.4. Inestabilidad política

Si algo ha caracterizado a la política ecuatoriana de los últimos veintinueve años es la volatilidad de sus autoridades. El Ecuador tuvo ocho presidentes en dicho período, lo que promedia una duración de menos de un año y medio, y en ningún caso hubo una cartera de estado en la que los ministros durasen más de ese período (cuadro). Este nivel de inestabilidad política provoca que los partidos no tengan como incentivo el diseño de una agenda programática sobre la cual gobernar y organizar alianzas basados en políticas públicas, y más bien prioricen coaliciones “fantasmas” para superar las coyunturas políticas (Mejía Acosta 2004).

Cuadro 1
Duración promedio de los ministros en el Ecuador (período 1979-2008)

Ministerio	Número de ministros	Promedio en días	Promedio en años
Agricultura	24	389	1,07
Ambiente	12	253	0,69
Bienestar	30	311	0,85
Comercio	29	326	0,89
Comunicación	2	131	0,36
Cultura	2	201	0,55
Defensa	24	395	1,08
Desarrollo Urbano y Vivienda	12	405	1,11
Educación	25	384	1,05
Energía	31	301	0,82
Finanzas	38	257	0,70
Gobierno	38	268	0,73
Obras Públicas	23	407	1,12
Relaciones Exteriores	19	543	1,49
Salud	27	357	0,98
Trabajo	23	405	1,11
Turismo	14	326	0,89

Fuente: Michel Rowland 2008

En un sistema político caracterizado por tal inestabilidad y cortoplacismo, existe también muy poca demanda por estudios y propuestas de políticas públicas generadas por los *think tanks*, cuya elaboración, debate público e implementación demandan tiempos que ni los gobiernos ni los partidos políticos tienen.

V. Hacia una clasificación de las relaciones entre partidos políticos y *think tanks* en el Ecuador

Las particularidades de las relaciones entre *think tanks* y partidos políticos en el Ecuador nos permiten intentar una clasificación en función de dos variables fundamentales: (i) el grado de relación ideológico-orgánica entre *think tanks* y partidos políticos y el nivel de institucionalización de sus alianzas; y, (ii) la fluidez de las relaciones, medidas fundamentalmente por la intensidad de los intercambios de cuadros, apoyo logístico, programas y propuestas de políticas públicas, existente entre *think tanks* y partidos políticos.

La primera variable puede ser entendida como la posición en el continuo de menor a mayor vinculación ideológico-orgánica (VI-O), como se muestra en seguida:

- VI-O _____ + VI-O

En este continuo podemos ubicar, sin mayor dificultad, cada una de las relaciones estudiadas, a saber:

- VI-O _____ FLACSO-AP | ILDIS-ID CORDES-DC _____ + VI-O

Como se analizó anteriormente, las alianzas entre ILDIS-ID y CORDES-DC han seguido un patrón más programático e institucional que la espontaneidad que destaca en la relación entre FLACSO-AP.

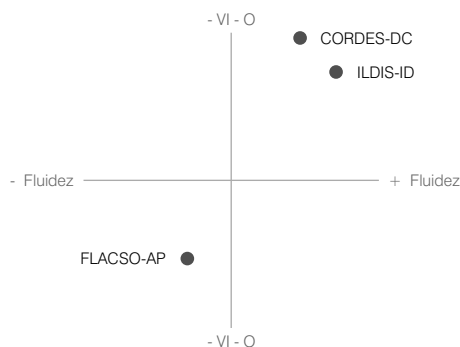
Por otra parte, para poder determinar la intensidad de los intercambios entre *think tanks* y partidos políticos es necesario graficar el tipo de vínculos en cada uno de los casos incluidos en este estudio:



La gráfica permite determinar diversos niveles de fluidez en la relación entre *think tanks* y partidos políticos en el caso ecuatoriano. Así, las relaciones más fluidas —entendida la fluidez como la amplia posibilidad de intercambio— son las de ILDIS-ID y CORDES-DC. A diferencia del nexo FLACSO-Alianza País, aquellos son de larga data y permiten tener mayores elementos de juicio. En este sentido, vale la pena recalcar un asunto importante: la permanencia en el tiempo de las relaciones. Si bien las relaciones más fluidas en una lógica de dar y recibir cuadros o programas son las de CORDES-DC e ILDIS-ID, es evidente que la última no ha tenido los desencuentros de la primera. Posiblemente esto se deba al margen de autonomía del ILDIS y, sobre todo, a que en la relación con la ID, si bien la organización partidaria se benefició, la “flexibilidad” también le permitió al ILDIS cumplir su mandato internacional.

La relación menos fluida, por su carácter menos institucional y más personal, es la de FLACSO-Alianza País; se basa simplemente en la dotación y movilización de cuadros desde la primera a la segunda. No es posible advertir el curso de ese nexo casual que, dependiendo del camino que tome AP y de cómo resuelva sus fricciones internas, bien podría profundizarse, permanecer en la misma situación o diluirse.

Si cruzamos las variables mencionadas —vinculación ideológico-orgánica y de fluidez—, podemos crear la siguiente figura:



Aproximándonos a una clasificación de las relaciones *think tanks* – partidos políticos en el Ecuador, podemos concluir que la evidencia empírica indica que existe algún grado de correlación entre alianzas más ideológico-orgánicas y el nivel de fluidez de los intercambios entre *think tanks* y partidos políticos. Esto podría brindar pistas para mejorar la relación entre estas organizaciones, las que se incluyen a continuación.

VI. Hacia una relación más fructífera: algunas conclusiones y recomendaciones

Existe consenso respecto a que el principal objetivo de los *think tanks* es incidir en las políticas públicas y mejorar su calidad. Si comparten este objetivo con los partidos políticos será posible que ambos tipos de organizaciones establezcan alianzas sistemáticas y sostenibles.⁶¹

La pregunta, entonces, es ¿cómo lograr compartir objetivos con partidos políticos caracterizados por la falta de estructura y democracia interna, y que privilegian el cálculo electoral de corto plazo sobre agendas programáticas basadas en ideas y propuestas de políticas públicas? Para comenzar, es crucial que los *think tanks* hagan un mayor esfuerzo en generar información y propuestas que, entre otras, tengan las siguientes características.

Relevancia

Los partidos políticos ecuatorianos no se caracterizan por su interés en temas de políticas públicas. No obstante, si los *think tanks* elaboran propuestas concretas en temas que son percibidos como problemas públicos por la ciudadanía, estarían creando incentivos para la colaboración entre la orientación electoralista de los partidos y la generación de ideas y propuestas de políticas públicas basadas en análisis rigurosos de evidencias.

Los casos de CORDES-DC, FLACSO-Alianza País e ILDIS-ID evidenciaron que, en diferentes medidas y estilos, todos los *think tanks* fueron capaces de generar propuestas concretas que dotaron de contenido a los planteamientos de los partidos y movimientos políticos. En la medida en que los *think tanks* dejen de ser el reflejo de unas ciencias sociales caracterizadas por la fragmentación, la ideologización (entendida como ausencia del método científico), el parroquialismo, la naturaleza especulativa, adquirirán la relevancia que les permitirá no solo aportar a mejorar el debate público, sino también a que los partidos políticos superen el cortoplacismo. Para esto, adicionalmente se requiere una redefinición de las ciencias sociales y un nuevo rol de las universidades y los centros de estudio, para que combinen rigurosidad con aplicabilidad de sus programas de investigación relacionados con el funcionamiento de los partidos políticos. Esto podría dar un nuevo significado a las propuestas y vinculaciones programáticas de los *think tanks* y los partidos políticos.

La colaboración de las instituciones académicas, los centros de estudios y otras organizaciones de la sociedad civil con capacidad de generar investigación aplicada a las políticas públicas solo será posible cuando se cuente con ciencias sociales libres de dogmatismos

y prejuicios, y que promuevan el libre pensamiento, la capacidad de crítica y la tolerancia a las diferencias, todas estas condiciones necesarias para crear una sociedad que aprende.

Canales de comunicación

Se requieren canales de comunicación que permitan que *think tanks* y partidos políticos conozcan de sus agendas, oferta y demanda de ideas y propuestas de políticas públicas. Los casos analizados muestran dos extremos. Por un lado, la CORDES emergió como un *think tank* de la DC y generó un ejemplo de canal absolutamente institucionalizado y mutuamente dependiente. Por otro lado, la comunicación entre FLACSO y Alianza País surgió de forma espontánea, basada en contactos personales. Quizá parte del desafío es encontrar puntos intermedios entre ambos casos. Canales de comunicación entre partidos políticos y *think tanks* que sean menos rígidos y más independientes que los hallados entre la CORDES y la DC, pero más sistemáticos y previsibles que los vistos entre FLACSO y Alianza País y, en menor medida, del ILDIS e ID.

Por supuesto, esto demanda un esfuerzo conjunto. Requiere no solo que los *think tanks* generen propuestas basados en evidencias y en las problemáticas encontradas en la sociedad, sino que además las difundan de forma más creativa y sistemática a actores externos, entre los que destacan los partidos políticos. Asimismo, exige que los partidos políticos utilicen esos encuentros con las ideas y las propuestas generadas por los *think tanks* para desarrollar sus programas y planes de gobierno.

Sostenibilidad

Varios de los entrevistados sugirieron que una de las causas de la escasez de oferta de los *think tanks* sería los limitados recursos para su funcionamiento. Por ello, es clave considerar la creación de un fondo proveniente del gobierno y la cooperación internacional, que sea asignado de forma competitiva a centros de políticas públicas que demuestren capacidad de generar propuestas para mejorar la democracia y la gobernabilidad del país. Parte de dichos fondos podría provenir, por ejemplo, de los recursos existentes para financiar a los partidos políticos. De esta manera se podrían crear las condiciones para que los *think tanks* elaboren propuestas orientadas a fortalecer no solo las ideas sino la propia institucionalidad de los partidos políticos, así como su capacidad de intermediar entre las demandas y expectativas de la población y las políticas públicas generadas desde el Estado.

Esto demanda la creación de un sistema que garantice la transparencia e idoneidad en el uso de esos fondos y la gestión de los *think tanks*. Es clave que estas organizaciones hagan transparentes la trayectoria de sus integrantes, el origen de sus fondos, sus

principios ideológicos, para contribuir con el incremento de la credibilidad de sus propuestas y su participación en el diálogo sobre políticas públicas. Así, además, se podría incrementar la legitimidad de estas organizaciones que, a diferencia de los partidos políticos, no basan su legitimidad en la representatividad de una fracción de la población.

A medida que la sociedad ecuatoriana se haga más democrática, habrá mayores condiciones para establecer sistemas de partidos realmente competitivos. Esto, a su vez, irá incrementando la necesidad de contar con fuentes de propuestas y análisis de políticas públicas y leyes que alimenten de mejor forma la competencia política y la gestión política y técnica de los partidos o bloques de gobierno y en la oposición. Las universidades y los centros de investigación tienen un rol que cumplir, contribuyendo con la generación de información e ideas que propicien un diálogo más informado y una opinión pública más demandante de propuestas concretas y factibles. De esta forma se irán generando mayores oportunidades para que *think tanks* y partidos políticos puedan trabajar cercanamente con diferentes instituciones públicas y niveles de gobierno. En este sentido, resulta clave que los *think tanks* desarrollen la capacidad de trabajar no solo con el Ejecutivo sino también con el Congreso Nacional y los gobiernos locales. Así se fortalecería uno de los espacios de participación política en el cual, a diferencia del Ejecutivo, participan varios partidos políticos a la vez. Esta es una manera de sacar al Poder Legislativo del estado de inacción en el que ha permanecido desde hace varios años.

Aunque los *think tanks* podrían ser vistos por algunos como sustitutos de los partidos políticos, en realidad son claves para recuperar su legitimidad y capacidad de cumplir su rol en el funcionamiento de la democracia y la formación de políticas públicas. Por ello, es fundamental entender que partidos políticos y *think tanks* cumplen roles complementarios que se orientan al mismo objetivo.

A manera de reflexión final, en el Ecuador, como en varios países de América Latina, la población exige cada vez con mayor fuerza la superación de la fragmentación partidista. Desde esa perspectiva, se requiere con urgencia pensar en un futuro postpartidario en el Ecuador. Este futuro no significa, sin embargo, la desaparición de los partidos políticos sino la emergencia de una nueva generación de organizaciones partidistas con novedosas formas de representación y participación ciudadana, así como de generación de propuestas a los problemas que enfrenta la sociedad. En vista de su capacidad de combinar rigurosidad técnica y factibilidad política para generar propuestas que permitan pasar de la fragmentación política a un diálogo basado en evidencia, los *think tanks* pueden ser claves para construir una democracia postpartidos de la que emerja una nueva generación de partidos políticos más conectados con la ciudadanía y con capacidad de generar ideas y propuestas de políticas públicas que conduzcan a la sociedad hacia el desarrollo económico, social y político.

Bibliografía

ABELSON, Donald

- 2006 “¿Alguien está escuchando? Evaluando la influencia de los *think tanks* en las políticas”. En: Adolfo Garcé y Gerardo Uña, compiladores, *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica. Dinámicas globales y realidades regionales*. Buenos Aires: Prometeo Libros, pp. 15-40.

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel

- 1994 “Análisis comparado del papel de los partidos en los procesos de transición política”. En: Silvia Dutrénit y Leonardo Valdés, coordinadores, *El fin de siglo y los partidos políticos en América Latina*. México: Instituto Mora.
- 1996 “Elecciones, electores y partidos en América Latina en la década de 1990”. *América Latina Hoy*, 13 (mayo). Salamanca y Madrid: Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal / SELA, pp. 1-16.
- 2001 “Experimentos de democracia interna. Las primarias de partidos en América Latina”. Documentos de Trabajo, Doctorado en Ciencia Política 6. México.
- 2004 *¿Instituciones o maquinarias ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos latinoamericanos*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel y Flavia FREIDENBERG

- 2006 “El proceso político en perspectiva comparada”. En: *Reformas económicas y consolidación democrática. Historia contemporánea de América Latina*. Volumen VI - 1980-2006. Madrid: Editorial Síntesis.

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel y Flavia FREIDENBERG, Editores

- 2001 *Partidos políticos de América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.

ALVEAR, Julio César

- 2007 “*Think tanks* en la producción, promoción e implementación de ideas y políticas neoliberales en Colombia”. En: Daniel Mato y Alejandro Maldonado Fermín, compiladores, *Cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización. Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO.

BAIER, Gerald y Herman BAKVIS

- 2006 “*Think tanks* y partidos políticos en Canadá: ¿competidores o colaboradores?”. En: Adolfo Garcé y Gerardo Uña, compiladores, *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica. Dinámicas globales y realidades regionales*. Buenos Aires: Prometeo Libros, pp. 51-67.

BELLETTINI, Orazio

- 2006 “El papel de los centros de política pública en las reformas públicas implementadas en América Latina”. En: Adolfo Garcé y Gerardo Uña, compiladores, *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica. Dinámicas globales y realidades regionales*. Buenos Aires: Prometeo Libros, pp. 111-137.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

- 2006 “Partidos, legislaturas y presidentes”. En: *La política de las políticas. Progreso económico y social en América Latina. Reporte 2006*. Washington, D. C.: David Rockefeller Center for Latin American Studies y Harvard University, pp. 27-64.

BOBBIO, Norberto

- 1995 *Izquierda y derecha*. Madrid: Taurus.

CAMOU, Antonio

- 2006 “El saber detrás del trono. Intelectuales-expertos, tanques de pensamiento y políticas económicas en la Argentina democrática (1985-2001)”. En: Adolfo Garcé y Gerardo Uña, compiladores, *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica. Dinámicas globales y realidades regionales*. Buenos Aires: Prometeo Libros, pp. 207-244.

CAREY, John

- 2004 “Political institutions, competing principals, and party unity in legislative voting”. Mimeo.

DELAHAZA, G. y C. OCHSENIUS

- 2008 *Trayectorias, redes y poder: sociedad civil y política en la transición democrática chilena*. En prensa.

DOWNS, Anthony

- 1957 *An economic theory of democracy*. Nueva York: Harper & Row.

DUVERGER, Maurice

- [1951] 1957 *Los partidos políticos*. México: FCE.

FARRELL, David y Paul WEBB

- 2000 “Political parties as campaign organizations”. En: Russell J. Dalton y Martin P. Wattenber, editores, *Parties without partisans. Political change in advanced industrial democracies*. Nueva York: Oxford University Press, pp. 102-128.

FREIDENBERG, Flavia

- 2001 *Los dueños del poder: partidos políticos en Ecuador 1978-2000*. Quito: FLACSO Sede Ecuador.
- 2005a “Mucho ruido y pocas nueces. Organizaciones partidistas y democracia interna en América Latina”. *Polis*, 1 (1) (abril). México: Universidad Autónoma Metropolitana – Sede Iztapalapa, pp. 91-134.
- 2005b “Selección de candidatos, partidos y democracia de los países andinos”. En: Kristen Sample y Daniel Zovatto, editores, *Democracia en la región andina: los telones de fondo*. Lima: International IDEA, Transparencia Internacional y PNUD, pp. 61-91.
- 2006a “La democratización de los partidos políticos en América Latina: entre la ilusión y el desencanto”. En: José Thompson y Fernando Sánchez, editores, *Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: institucionalización, democratización y transparencia*. San José de Costa Rica: IIDH (en prensa). Capítulo I.
- 2006b “Selección de candidatos y reformas democráticas en los partidos de América Latina”. En: Instituto Electoral del Distrito Federal, *El diseño de la democracia*. México: Instituto Electoral del Distrito Federal, pp. 65-104.

FREIDENBERG, Flavia y Francisco SÁNCHEZ

- 2002 “¿Cómo se elige un candidato a Presidente? Reglas y prácticas de los partidos políticos en América Latina”. *Revista de Estudios Políticos*, 118, (octubre-diciembre). Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, pp. 321-361.

FREIDENBERG, Flavia y Steven LEVITSKY

- 2002 *Organizaciones partidistas e institucionalización informal en América Latina*. España: Universidad de Salamanca. Trabajo preparado para el Congreso Latinoamericano de Ciencia Política.

GARCÉ, Gerardo

- 2006 “Una interfase estrecha e inestable. *Think tanks* y partidos políticos en Uruguay”. En: Adolfo Garcé y Gerardo Uña, compiladores, *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica. Dinámicas globales y realidades regionales*. Buenos Aires: Prometeo Libros, pp. 183-206.

JANDA, Kenneth

1980 *Political parties. A cross – national survey*. Nueva York: The Free Press.

JONES, Mark P.

2005 “The role of parties and party systems in the policymaking process”. Documento preparado para IADB Workshop, enero.

KATZ, Richard y Peter MAIR

1995 “Changing models of party organization and party democracy”. *Party Politics*, 1 (1), pp. 5-28.

2004 “El partido cartel: la transformación de los modelos de partidos y de la democracia de partidos”. *Zona Abierta*, 108-109, pp. 9-42.

KAUFMANN, Daniel y Otros

2003 *Governance matters III: governance indicators for 1996-2002*. Washington, D. C.: World Bank Institute.

KENNEY, Charles

2004 “Muerte y renacimiento de un sistema de partidos. Perú: 1978-2001”. *Elecciones*, 4, pp. 237-291.

KIRCHHEIMER, Otto

1980 “El camino hacia el partido de todo el mundo”. En: Kurt Lenk y Franz Neumann, editores, *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*. Barcelona: Anagrama, pp. 328-348.

LINZ, Juan

2002 “Parties in contemporary democracies: problems and paradoxes”. En: Richard Gunther, José Ramón Montero y Juan J. Linz, editores, *Political parties. Old concepts and new challenges*. Oxford University Press, pp. 291-317.

LIPSET, Seymour

2000 “The indispensability of political parties”. *Journal of Democracy*, 11 (1) (enero), pp. 48-55.

LIPSET, Seymour y Stein ROKKAN

1992 “Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales”. En: Albert Battle, coordinador, *Diez textos básicos de Ciencia Política*. Barcelona: Ariel, pp. 231-273.

LUCARELLI, Sonia y Claudio RADAELLI

- 2004 “Italy: think tanks and the political system”. En: Diane Stone y Andrew Denham, editores, *Think tank traditions: policy research and the politics of ideas*. Manchester: Manchester University Press, pp. 89-104.

MAINWARING, Scott

- 2006 “Reexaminando la teoría de los partidos políticos en la tercera ola de democratización”. En: Víctor Alarcón Olguín, coordinador, *Metodologías para el análisis político. Enfoques, procesos e instituciones*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 309-364.

MAINWARING, Scott y Mariano TORCAL

- 2005 “La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora”. *América Latina Hoy*, 41, pp. 141-173.

MAINWARING, Scott y Timothy SCULLY

- 1995 *Building democratic institutions*. Stanford: Stanford University Press. [Traducción castellana: *La construcción de las instituciones democráticas*. Santiago: CIEPLAN, 1996].

MATO, Daniel

- 2007 “*Think tanks*, fundaciones y profesionales en la promoción de ideas (neo) liberales en América Latina”. En: Alejandro Grimson, compilador, *Cultura y neoliberalismo*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 19-42.

MCGANN, James

- 2008 “The global ‘go-to think tanks’. The leading public policy research organizations in the world”. Filadelfia: Think Tanks and Civil Societies Programs.

MEJÍA ACOSTA, Andrés

- 2002 *Gobernabilidad democrática. Sistema electoral, partidos políticos y pugna de poderes en Ecuador (1978-1998)*. Quito: Fundación Konrad Adenauer.
- 2004 Ghost coalitions: economic reforms, fragmented legislatures and informal institutions in Ecuador. Tesis doctoral, Department of Political Science, University of Notre Dame, Notre Dame, IN.

- MEJÍA ACOSTA, Andrés, Flavia FREIDENBERG y Simón PACHANO
 2005 *La ciencia política en el Ecuador: un reflejo de su fragilidad democrática (1978-2005)*. Revista de Ciencia Política, año 2, volumen 25, número 001. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- MICHELS, Roberth
 1962 *Political parties. A sociological study of the organizational tendencies in modern democracies*. Nueva York: The Free Press.
- MONTERO, José Ramón y Richard GUNTHER
 2002 “Introduction: reviewing and reassessing parties”. En: R. Gunther, J. R. Montero y J. J. Linz, editores, *Political parties. Old concepts and new challenges*. Oxford: Oxford University Press, pp. 1-38.
- MUNOZ, Francisco
 2007 “El partido Izquierda Democrática: su desarrollo ideológico, orgánico y político”. *La Tendencia*, Fundación Friedrich Ebert-Ecuador, número especial.
- OROZCO, José Luis y Consuelo DÁVILA, Compiladores
 2001 *Globalismo e inteligencia política*. México: Gedisa.
- OSTROGORSKI, Mosei
 [1902] 1964 *Democracy and the organization of political parties*. Londres: Macmillan.
- PACHANO, Simón
 1998 *La representación caótica*. Quito: FLACSO-Sede Ecuador.
- 2007 “Partidos y sistemas de partidos en el Ecuador”. En: Rafael Roncagliolo y Carlos Meléndez, editores, *La política por dentro. Cambios y continuidades en las organizaciones políticas de los países andinos*. Lima: IDEA Internacional y Asociación Civil Transparencia, pp. 161-211.
- PANEBIANCO, Angelo
 1990 *Modelos de partidos*. Madrid: Alianza.
- PARRAGUEZ, María Luisa
 2001 “Los intelectuales corporativos y los *think tanks* del nuevo milenio”. En: José Luis Orozco y Consuelo Dávila, compiladores, *Globalismo e inteligencia política*. México: Gedisa, pp. 157-177.

PAYNE, Mark y Otros

2003 *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington, D. C.: BID e International IDEA.

REYES DEL CAMPILLO, Juan y Tania HERNÁNDEZ VICENCIO

2006 “Partidos y sistema de partidos en México. De la hegemonía al pluralismo”. En: Antonella Attili, coordinadora, *Treinta años de cambio político en México*. México: UAM-Miguel Ángel Porrúa, pp. 67-110.

RIGG, Fred

1968 *Estudio de los partidos políticos*. Boston.

SARTORI, Giovanni

1957 *Democrazia e definizioni*. Bologna: Il Mulino.

1980 *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza. [*Parties and party systems. A framework for analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1976]

1992 *Elementos de Teoría Política*. Madrid: Alianza.

SCHATTSCHNEIDER, E.

1942 *Party government*. Nueva York: Holt, Rinehart and Winston.

SMITH, James

1994 *Intermediarios de ideas. Los “grupos de expertos” (think tanks) y el surgimiento de la nueva elite política*. Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano.

UÑA, Gerardo

2006 “Think tanks en Argentina: sobreviviendo a la tensión entre la participación y la permanencia”. En: Adolfo Garcé y Gerardo Uña, compiladores, *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica. Dinámicas globales y realidades regionales*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

VEDEL, George

1946 *Manuel elementaire de Droit Constitutionnel*. París: Recueil Sirey.

WARE, Alan

1996 *Political parties and party system*. Oxford: Oxford University Press.

2004 “Por qué se diferencian entre sí los sistemas de partidos”. En: Alan Ware, *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Istmo, pp. 287-309.

WEBER, Max

1922 *Economy and Society*. Berkeley.

Bibliografía complementaria

ABELSON, Donald

2006 *A capitol idea. Think tanks and U.S. Foreign Policy*. Montreal y Kingston: McGill-Queen's University Press.

ALEXANDER, Robert J.

1973 *Latin American political parties*. Nueva York: Praeger.

STONE, Diane

2005 “Think tanks and policy advice in countries in transition”. Documento preparado para el Asian Development Bank Institute Symposium: “How to Strengthen Policy-Oriented Research and Training in Viet Nam”, Hanoi, 31 de agosto.

Notas

- ¹ Los autores agradecen la participación de Michel Rowland en este proyecto, cuyos aportes han sido claves para el desarrollo del estudio.
- ² Véase Sartori (1980: 82-91), quien realiza una génesis de la evolución que ha sufrido el término “partido” y de los autores que los han estudiado y definido. Concluye Sartori señalando que, luego de la discusión teórica, ya no puede confundirse a las facciones que tenían una carga negativa con “los partidos”.
- ³ Véase las definiciones propuestas por Riggs (1968), Janda (1980) y Downs (1957).
- ⁴ La definición de Sartori es tomada por Alcántara Sáez (2004: 30), quien entiende como partido político “el grupo de individuos que, compartiendo ciertos principios programáticos y asumiendo una estructura organizativa mínima, vincula a la sociedad y al régimen político de acuerdo con las reglas de este para obtener posiciones de poder o influencia mediante elecciones”.
- ⁵ Montero y Gunther (2002) destacan, en contra de las predicciones del declive de los partidos, que estos permanecen como los actores más importantes en los sistemas democráticos.
- ⁶ Este interés por conseguir los mejores resultados electorales ha llevado a que la teoría defina a los partidos contemporáneos como el “modelo de partido *catch-all* o atrapa todo”, en el que el partido deja de concentrarse en sus afiliados y militantes y se mueve hacia un amplio electorado. Respecto de los cambios o transformaciones que han experimentado los partidos políticos, véase los estudios de Kirchheimer (1980), Panebianco (1990), Ware (2004) y Katz y Mair (2004), que en la discusión teórica sugieren cuatro modelos de partidos: el partido de cuadros, el partido de masas, el partido *catch-all* o de todo el mundo y, por último, conforme al aporte de Katz y Mair, el partido cartel.
- ⁷ En la primera línea encontramos estudios como el de Alcántara Sáez y Freidenberg (2001) y, en la segunda, trabajos como los de Mainwaring y Scully (1995) y Jones (2005).
- ⁸ Son numerosos los estudios de partidos políticos en su enfoque ambiental, enfoque referido de manera primaria a la relación del partido con el sistema de partidos (entiéndase la arena de competencia electoral) y la relación de los partidos en sus roles gubernamentales o legislativos. Existen muy pocos estudios acerca del rol que cumplen los partidos políticos en el proceso de elaboración de políticas públicas y los vínculos que generan con otras organizaciones con este propósito.
- ⁹ En su texto, Alcántara Sáez (2004) reseña el trabajo realizado por Alexander (1973).
- ¹⁰ Para los momentos de desarrollo de los *think tanks* véase Antonio Camou (2006), quien sugiere tres estadios de desarrollo: (i) en Estados Unidos a finales del siglo XIX y primeros años del siglo XX; (ii) un segundo momento a finales de la Segunda Guerra Mundial; y (iii) en la década de 1970.
- ¹¹ Véase también Garcé 2006.
- ¹² Lo que en efecto parece haber sucedido en la experiencia de ILDIS con *La Tendencia*, una revista que nace como apuesta operativa para promover la alianza de la izquierda y centro-izquierda.
- ¹³ Es necesario pensar en experiencias de *think tanks* que no corresponden a las características observadas en Estados Unidos y Europa. La realidad latinoamericana en general, y

ecuatoriana en particular, permite incluir en el análisis “tanques de pensamiento” que tienen características distintas y que son, por ejemplo, universidades o centros de estudios e incluso organizaciones de la sociedad civil que participan en el proceso de formulación de políticas públicas.

- 14 La influencia puede darse, según Abelson, de tres formas: (i) que A siendo el actor haga lo que B siendo el *think tank* sugiere; (ii) que A no haga lo que le aconseja B; o (iii) que se mantenga el statu quo.
- 15 El estudio de la Universidad de Filadelfia señala que la Argentina, con 100 *think tanks*, ocupa el octavo lugar a nivel mundial y el primer puesto de la región, seguida por el Brasil con 38 y Chile con 30.
- 16 En vista de que el partido político cambió de nombre de Democracia Popular a Unión Demócrata Cristiana (UDC) durante el período analizado en este estudio, nos referiremos a él con el nombre genérico de Democracia Cristiana.
- 17 Los hallazgos responden a la investigación de campo, cuya técnica fundamental fue la entrevista aplicada a los representantes de varios *think tanks* y partidos políticos.
- 18 La Democracia Cristiana alcanzó dos veces el sillón presidencial. La primera vez en 1981, tras el fallecimiento de Jaime Roldós, Hurtado ocupa en calidad de vicepresidente la presidencia de la república. Durante los ochenta y hasta mediados de los noventa la DC no tuvo n peso legislativo importante. Es más bien a partir de 1996 que crece su presencia y respaldo popular, hasta que en 1998 logra la presidencia de la república con Jamil Mahuad. Luego del derrocamiento de Mahuad, el partido sufrió una profunda escisión y pérdida de legitimidad, que llevó al final a un proceso de reestructuración del que resultó la nueva identidad Unión Demócrata Cristiana (UDC).
- 19 Véase Alcántara Sáez y Freidenberg 2001.
- 20 Como se indicó, Osvaldo Hurtado ha sido una de las personalidades más influyentes de la DC.
- 21 Página informativa de la CORDES; datos contrastados con las entrevistas realizadas.
- 22 Según información de la CORDES, han realizado consultorías para el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, la FAO, la Comunidad Andina de Naciones y el Banco Central del Ecuador.
- 23 Sin embargo, según Burbano de Lara (entrevista realizada en junio de 2008), solo un porcentaje pequeño de las propuestas de CORDES-Gobernabilidad se transformaron en reformas constitucionales, debido a un acuerdo entre la DC y el PSC que politizó el debate constitucional y lo hizo susceptible a negociaciones basadas en intereses políticos y no en contenidos y análisis.
- 24 Entrevista a Osvaldo Hurtado, Quito, 5 de junio de 2008.
- 25 Entrevista realizada el 5 de agosto de 2008.
- 26 Como señala Francisco Muñoz en la citada entrevista, Borja llegó al poder con un programa claramente socialdemócrata, y al momento de gobernar se encontró con circunstancias que lo llevaron al terreno de las reformas neoliberales que se empezaban a aplicar en la región y que en Europa, espejo de la ideología programática, se están resolviendo por la “tercera vía”.

- ²⁷ Las líneas directrices de la ID, definidas en su origen, pueden sintetizarse en tres: (i) la planificación del desarrollo, (ii) la intervención del Estado en la economía y, (iii) la construcción de un modelo de estado de bienestar.
- ²⁸ Otra colaboración puntual del ILDIS fue apoyar la formación de lo que pudo ser el *think tank* de la ID, el Instituto Manuel Córdova Galarza, espacio creado para la investigación, formación y apoyo al partido.
- ²⁹ Alianza País parece diluirse en el llamado Acuerdo País que actualmente agrupa a diversos sectores.
- ³⁰ Entiéndase partido político de conformidad con nuestra definición inicial y la Ley de Partidos del Ecuador.
- ³¹ Declaración de Patricio Carrión, coordinador nacional de Alianza País, el 7 de enero de 2008. Véase <www.ecuasurfmradio.com>.
- ³² Véase el documento publicado en septiembre de 2006 por el Observatorio Político o CELA, Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- ³³ Aunque sus discursos iniciales fueron de corte radical.
- ³⁴ Entrevistas realizadas en julio de 2008.
- ³⁵ De cerca de veinticinco profesores e investigadores permanentes de FLACSO, solo tres participan en el gobierno de Alianza País, quienes están de comisión de servicios en FLACSO. Se suman, sin embargo, muchos colaboradores que estudiaron o participaron como profesores asociados en FLACSO, como es el caso del propio presidente Correa.
- ³⁶ El mismo ex presidente Oswaldo Hurtado, fundador de la CORDES, continúa guiando el quehacer del *think tank*. Lo propio sucede con otros altos dirigentes del partido que siguen participando en la organización como miembros de la junta directiva o como investigadores asociados.
- ³⁷ El ILDIS también podría ser considerado como un dotador de cuadros, pero no en la relación que se expone con la ID sino, más bien, con AP en los dos últimos años.
- ³⁸ No se puede dejar de considerar también que estos partidos políticos, en particular los de mayor data —ID y DC—, se constituyeron con el ideal de superar el populismo clásico y el caudillismo que caracterizaron al Ecuador durante la anterior etapa democrática. Alianza País, pese a ser un partido político más cercano a la centro-izquierda, no nació con la intención de remontar el neopopulismo; al contrario, reivindica en la práctica categorías como el discurso maniqueo y el carisma de la figura central de Rafael Correa.
- ³⁹ Según la información extraída de algunas de las entrevistas realizadas, el papel de este Instituto ha sido marginal y prácticamente inexistente, pese a que en la página web del partido se define como el organismo de formación política, investigación, promoción y difusión del partido, con jurisdicción nacional y sedes provinciales, bajo la dependencia orgánica y disciplinaria del Presidente Nacional.
- ⁴⁰ Pese a este reconocimiento, también se advierte un peligro inminente en FLACSO: que su producción académica se vea afectada por perder a varios de sus talentos, ahora en el gobierno de Rafael Correa.
- ⁴¹ Se advierte, por ejemplo, que la izquierda ecuatoriana no ha contado con un espacio de generación de pensamiento riguroso, académico y basado en la evidencia que promueva una clara ideología y que patentice las transformaciones sociales de los distintos momentos

históricos en una línea militante. Como se ha admitido muchas veces, las ciencias sociales deben ser imparciales y rigurosas, lo que no implica negar que tengan contenido ideológico. En la evidencia recogida queda claro que un *think tank* de esta naturaleza puede darle forma a los programas de los partidos y reorientar su brújula ideológica cuando, como en el caso de la ID, parecen perderla y no logran conciliar los cambios socio-políticos y económicos.

⁴² Entrevista a Augusto de la Torre, miembro del directorio del Grupo FARO, realizada en marzo de 2008.

⁴³ Véase Alcántara Sáez y Freidenberg 2001; Alcántara Sáez 2004; Pachano 2007; Freidenberg y Levitsky 2002.

⁴⁴ Por institucionalización informal los autores comprenden la “rutinización de reglas, procedimientos y pautas de comportamiento dentro de la organización partidista” (Freidenberg y Levitsky 2002: 10).

⁴⁵ Véase Jones 2005 y Mainwaring y Torcal 2005.

⁴⁶ La propuesta sugiere analizar cuatro elementos: (i) la infraestructura; (ii) el compromiso exigido a los miembros; (iii) las vinculaciones con otras organizaciones; y, (iv) el financiamiento de las actividades. Se destaca que para entender la relación partidos políticos y *think tanks* son poco útiles los elementos (ii) y (iii).

⁴⁷ Para fines de este estudio, el compromiso de los miembros del partido resulta irrelevante. Las interacciones entre la militancia y el liderazgo del partido serán analizadas al referirnos a la democracia interna de los partidos.

⁴⁸ Al respecto, Cristian Parreño, representante de Ágora Democrática (IDEA/NIMD), señala: “Un grave problema es que los *think tanks* no pueden ubicar a los partidos y sus líderes porque no tienen una mínima estructura formal”. Comunicación personal, 25 de febrero de 2008.

⁴⁹ PRE (Partido Roldosista Ecuatoriano), ID, PSC (Partido Social Cristiano), PK (Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik - Nuevo País), DC, MPD (Movimiento Popular Democrático) y PSP (Partido Sociedad Patriótica). Para la selección de esta muestra, el autor parte de considerar la media del número efectivo de partidos y emplea como criterios la presencia parlamentaria, la presencia histórica del partido, elementos subnacionales, ubicación ideológica, la dimensión regional y la dimensión étnica, lo que con certeza permite una amplia visión de la realidad de los partidos y el sistema de partidos que caracterizó al Ecuador hasta el año 2005.

⁵⁰ Pachano (2007) pone de relieve la ausencia información acerca del número de militantes en cada uno de los partidos: solo tres partidos de los siete considerados en la muestra cuentan con fichas de inscripción, las que además no están actualizadas.

⁵¹ Alcántara Sáez 2001; Freidenberg 2005a y 2006b; Freidenberg y Sánchez 2002; Payne y otros 2003.

⁵² Véase también Freidenberg 2005b y 2006b.

⁵³ Lo contrario sucede en Costa Rica, Venezuela y Uruguay, que tienen mandatos constitucionales y legales; y Argentina, Colombia, Costa Rica, Chile, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana, países en los que existe un mandato legal. En el Ecuador lo único que sí se establecía por ley es la obligatoriedad de incluir una cuota para

la representación femenina (Freidenberg 2006a). En este país aún está pendiente la expedición de una Ley Electoral que incluya las reformas establecidas en la Constitución de 2008, vigente desde el 21 de octubre de 2009.

⁵⁴ Los partidos responden a criterios de selección que incluyen aspectos como número efectivo de miembros, partidos que se han mantenido en el tiempo y han logrado representación presidencial o legislativa significativa; y, el en caso del MUPP-NP, que representa una variable étnica y regional.

⁵⁵ Véase Freidenberg 2002; Alcántara Sáez 2001 y 2004; Pachano 1998 y 2007.

⁵⁶ Comunicación personal, 29 de febrero de 2008.

⁵⁷ Hoy en el gobierno, con mayoría en la Asamblea Nacional Constituyente y convertido prácticamente en el partido (movimiento) preponderante.

⁵⁸ Desde este enfoque, que parte de Mainwaring y Scully (1995), se puede decir que un sistema de partidos está nacionalizado cuando: los patrones de competencia entre partidos son relativamente estables; los partidos tienen vínculos razonablemente fuertes con intereses organizados en la sociedad y en general los ciudadanos están identificados con los distintos partidos; se percibe que los partidos y las elecciones son decisivos para determinar quién asume el gobierno, y las organizaciones partidarias están bien desarrolladas y tienen influencia sobre la orientación de las políticas.

⁵⁹ Jones estudia al PSC (Partido Social Cristiano), la ID (Izquierda Democrática), el PRE (Partido Roldosista Ecuatoriano), el PRIAN (Partido Renovador Institucional Acción Nacional), y el PSP-221 E. (Partido Sociedad Patriótica, 21 de enero).

⁶⁰ Humberto Mata, comunicación personal, 29 de febrero de 2008.

⁶¹ La reflexión de Vicente Albornoz apunta en esta dirección, “[...] la relación exitosa entre partidos políticos y *think tanks* responde a la ley de la oferta y la demanda; si los partidos no demandan los recursos de los *think tanks* es porque la ciudadanía no les exige eso tampoco [...] creo que el círculo vicioso proviene de la ciudadanía que no exige programas; entonces, los partidos políticos tampoco piden programas a los *think tanks* y, en consecuencia, estos se dedican a hacer análisis de coyuntura o investigaciones”. Comunicación personal, 29 de febrero de 2008.

Anexo 1
Cuestionario para la entrevista a representantes de partidos políticos

Nombre:
Organización:
Fecha:
A. INFORMACIÓN GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN
1) Fecha de fundación 2) Número de afiliados 3) Dignidades importantes que han emergido de su partido 4) Fuentes de financiamiento 5) Orientación ideológica y principales ejes de su programa
B. ESTRATEGIAS PARA GENERAR PROPUESTAS DE POLÍTICAS O PROCESOS DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL
6) ¿Qué estrategias utiliza su organización para diseñar propuestas de campaña o estudios utilizados para el funcionamiento de su partido? 7) ¿Existe una división de su partido que se dedica exclusivamente a esto? Si es así, ¿cómo funciona? ¿Cómo se financia? 8) En el caso que la respuesta anterior sea afirmativa, ¿cómo funcionó la experiencia? Antecedentes, actores involucrados, resultados. 9) ¿Se ha producido alguna alianza, exitosa o no, entre su partido y una organización externa —universidad, ONG, etc.— para realizar estudios, propuestas de políticas? En el caso que la respuesta sea afirmativa, describa por favor antecedentes, actores involucrados, resultados, financiamiento. 10) Cualquiera que sea la respuesta, ¿qué condiciones se requerirían para mejorar la capacidad de los partidos de generar propuestas de políticas más factibles y eficaces? 11) En el caso que la respuesta a la pregunta anterior tuviera que ver con la creación/fortalecimiento de una estructura interna del partido, ¿qué condiciones serían deseables para favorecer el establecimiento de alianzas entre partidos políticos y organizaciones externas (ONG, universidades, organismos internacionales) para generar propuestas de políticas públicas?

Anexo 2
Cuestionario para la entrevista a representantes de *think tanks*

Nombre:
Organización:
Fecha:
A. INFORMACIÓN GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN
1) Fecha de fundación 2) Número de integrantes 3) Fuente de financiamiento 4) Áreas de trabajo e iniciativas más importantes 5) Orientación ideológica y principales ejes de sus propuestas
B. ESTRATEGIAS PARA GENERAR PROPUESTAS DE POLÍTICAS O PROCESOS DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL
6) ¿Qué estrategias utiliza su organización para diseñar sus propuestas e implementar sus proyectos? (equipo interno, contratación de expertos, entre otras). 7) ¿Ha tenido alguna experiencia de trabajo, exitosa o no, con algún partido político? En el caso de que la respuesta sea afirmativa, por favor, describa antecedentes, actores relevantes, principales resultados. 8) ¿Han emergido de su organización funcionarios líderes de partidos políticos, funcionarios públicos o autoridades electas? Si la respuesta es afirmativa, por favor lístelos y describa los antecedentes, actores principales y resultados 9) ¿Qué condiciones se requerirían para mejorar la capacidad de los partidos de generar propuestas de políticas más factibles y eficaces? 10) ¿Qué condiciones se requerirían para mejorar la capacidad de los <i>think tanks</i> de trabajar con los partidos políticos? ¿De qué formas podrían fortalecerlos?

Anexo 3
Lista de entrevistados

Nombre	Organización	Posición
Vicente Albornoz	CORDES	Director
Adrián Bonilla	FLACSO	Director
Augusto de la Torre	Grupo FARO	Miembro del directorio
Doris de Ampuero	IEEP	Directora
Humberto Mata	Movimiento Fuerza Ecuador	Director
Cristian Parreno	Ágora Democrática	Miembro directivo
Francisco Muñoz	ILDIS	Coordinador del Proyecto de apoyo a la Constituyente y ex diputado por la ID
Alicia Terán	ILDIS	Funcionaria
Simón Pachano	FLACSO	Catedrático e investigador
Oswaldo Hurtado	CORDES	Director de CORDES y ex presidente de la DP (ahora UDC)

Think tanks y partidos políticos en el Perú: precariedad institucional y redes informales

Martín Tanaka, Sofía Vera Rojas y Rodrigo Barrenechea

Introducción

Una relación ideal entre *think tanks* y partidos políticos es aquella en la que los primeros, como centros de producción de conocimiento académico y aplicado, colaboran activamente con los segundos, contribuyendo a mejorar la capacidad de formulación de propuestas de los actores políticos y, por ende, la calidad de las políticas públicas. Los partidos se apoyan en estas instituciones ya sea para la elaboración de programas y propuestas en los momentos electorales, como para el diseño de políticas públicas y la provisión de cuadros profesionales en el caso de los partidos de gobierno, o la presentación de alternativas, en el caso de los partidos de oposición.

En el Perú, sin embargo, debido a la debilidad institucional y profunda desconfianza entre ambos actores, no se da esta relación virtuosa entre *think tanks* y partidos políticos. En cuanto a los segundos, como resultado de la crisis del sistema de partidos ocurrida en la década de 1990, aparecen sumamente precarios y volátiles; actúan básicamente movidos por consideraciones pragmáticas y de corto plazo, por lo que sus planteamientos y políticas responden a coyunturas específicas, y no siguen lineamientos ideológicos o programáticos claros. En este marco, la demanda de los partidos por técnicos e intelectuales es, más bien, limitada, lo mismo que su interés por capacitar a sus cuadros y militantes. Además, los partidos miran con desconfianza el mundo de las ONG y de la sociedad civil.

En el momento actual se percibe la existencia de dos grandes grupos académico-tecnocráticos, uno de izquierda y otro liberal; el primero es mirado con recelo por supuestamente pretender conseguir como grupo de interés lo que no logra mediante la competencia electoral; y el segundo, por su supuesto apoyo, involucramiento e incluso complicidad con el gobierno de Alberto Fujimori. Los *think tanks* no solo son escasos sino frágiles institucional y financieramente, condiciones que limitan su capacidad de investigación e incidencia pública. Por su lado, estos también miran con desconfianza el mundo político, percibido como corrupto y oportunista, por lo que tienden a actuar con criterios elitistas y tecnocráticos. Como consecuencia de ello, la distancia entre partidos y *think tanks* se ahonda.

En este contexto, el proceso de elaboración de políticas públicas parece depender fundamentalmente del funcionamiento de redes y contactos informales entre políticos, grupos tecnocráticos y poderes de facto, antes que de mecanismos de deliberación pública institucionalizados, transparentes y con rendición de cuentas.

Ello explica la sorprendente continuidad que han tenido las políticas públicas en el Perú desde la década de 1990, pese a los importantes cambios de gobierno e incluso de régimen político, que han facilitado el crecimiento económico; pero también los problemas de legitimidad del sistema político y los sesgos de las políticas públicas, que no cumplen con metas sociales y objetivos redistributivos.

1. Visión general: precariedad institucional y redes informales

Una primera interrogante que es preciso responder acerca de la relación entre *think tanks* y partidos políticos en el Perú, es por qué se da aquí la ausencia de centros de pensamiento fundados por los propios partidos o por algunos de sus integrantes como ocurre en otros países.

La respuesta se encuentra en el tipo de organizaciones que compiten por el poder en el Perú y en la manera en que tal competencia se ha llevado a cabo. Lo primero que debemos considerar es que la política peruana aparece signada por el pragmatismo y la debilidad institucional y programática de los partidos políticos.

A diferencia de otros países de la región, los partidos políticos peruanos de mayor antigüedad tienen un tiempo de vida relativamente corto, fruto de una vida republicana en la que la democracia como régimen político ha sido la excepción antes que la regla. Tradiciones partidarias de larga data, como pueden encontrarse en Colombia con partidos políticos fundados en el siglo XIX, o experiencias de competencia ordenada en un sistema de partidos como en Chile, o en Bolivia durante los años de la llamada “democracia pactada”, son ajenas a la experiencia peruana.

En el Perú, los partidos ideológicos todavía vigentes en la actualidad, con la excepción del Partido Aprista Peruano (PAP), surgieron en la segunda mitad del siglo XX y su consolidación en la arena electoral no se dio sino hasta la implantación de una democracia plenamente competitiva y sin exclusiones en 1980, luego de doce años de dictadura militar.

El sistema de partidos vigente durante la década de 1980, compuesto por el Partido Aprista Peruano, el Partido Popular Cristiano (PPC), Acción Popular (AP) y por la

coalición de partidos Izquierda Unida (IU), no solo perdió vigencia al iniciar la década de los noventa, sino que tuvimos un colapso total del sistema de partidos, entonces un fenómeno casi sin paralelo en el mundo. Luego vinieron los años del fujimorismo, en los que se configuró una forma de régimen que podríamos calificar como “autoritarismo competitivo”.¹

Los partidos fueron satanizados y hostilizados, y proliferó la creación de movimientos personalistas y extremadamente pragmáticos, poco más que maquinarias electorales con escasas perspectivas de supervivencia entre una elección y otra. Al caer el fujimorismo, los partidos ideológicos reaparecieron en 2001, muy debilitados y sin arraigo en la sociedad, coexistiendo con las nuevas y precarias organizaciones políticas formadas en los años noventa.

Como es de esperar, el desarrollo de una institucionalidad partidaria ha sido muy limitado. En medio de una historia marcada por la volatilidad y las interrupciones, los partidos han funcionado, en general, con lógicas verticales y personalistas, y no han logrado construir y consolidar órganos partidarios especializados en la generación de ideas y propuestas de política, y establecer relaciones estables con universidades y centros de estudio, investigación y reflexión académica.

En el Perú no existen los *think tanks* “orgánicos” a los partidos que se ven en otros países. En Chile, Colombia e incluso el Ecuador, encontramos ex presidentes o líderes de facciones de los partidos que fundan centros de pensamiento para generar propuestas de campaña y así competir mejor en las arenas intrapartidaria e interpartidaria.

Lo más que descubrimos en el Perú en algunos de los partidos llamados “tradicionales”, como el PAP y el PPC, son centros de formación de militantes, pero enfocados en la difusión de la doctrina partidista antes que en la generación de ideas o en la capacitación técnica de potencial personal de gobierno.

Cabe resaltar que estos dos partidos contaron con el apoyo de las fundaciones alemanas Friedrich Ebert y Konrad Adenauer, ambas con presencia en el país desde la década de 1980. La primera, de orientación socialdemócrata, tuvo en el PAP a su principal interlocutor, mientras que la segunda, de orientación socialcristiana, apoyó iniciativas del PPC.

Sin embargo, a diferencia de lo que puede constatararse en casos como Bolivia, el apoyo de estas fundaciones no dio lugar al desarrollo de *think tanks* partidarios. A los fondos relativamente limitados con que cuentan estas instituciones en el Perú, sobre todo

luego de los años noventa, se suma una escasa demanda por parte de los partidos hacia estas instituciones más allá de la realización de eventos partidarios.

Siendo organizaciones muy precarias en términos organizativos y programáticos, que solo parecen movilizarse en el fragor de los momentos electorales, el interés por producir propuestas de política pública que sean el resultado de una maduración de largo plazo aparece como muy secundario. Por ello, usualmente las propuestas y promesas políticas que los partidos presentan a los ciudadanos durante la campaña electoral difieren mucho de lo que efectivamente hacen cuando ocupan funciones de gobierno, hecho que genera problemas de rendición de cuentas. Por ejemplo, cuando se estudia la representación de los partidos en el Congreso encontramos que, en un contexto de alta volatilidad electoral y debilidad de las organizaciones políticas, los parlamentarios se mueven con consideraciones de muy corto plazo y privilegian como medio para acumular capital político estrategias que no pasan por el diseño y la mejora de las políticas públicas (Mejía 2008).

Al carecer los partidos de *think tanks* “orgánicos”, analizar la relación entre centros de pensamiento y partidos políticos nos lleva a aquellos que son independientes de los partidos. En realidad, hay muy pocos *think tanks* en el sentido estricto del término en el Perú, es decir, centros dedicados a la producción de conocimiento y propuestas con aplicaciones directas en las políticas públicas, con vínculos estables con funcionarios públicos y actores políticos.

Si asumimos una definición laxa y amplia del término, existen algunos *think tanks*, pero tienen poca relación con los actores políticos y su producción no necesariamente se encuentra ligada a aplicaciones de política pública inmediata. Los centros de pensamiento existentes en el Perú son de tres tipos: o son ONG, centros de investigación independientes, o son centros de investigación adscritos a universidades o gremios empresariales, como veremos.

Para entender esta relativa ausencia de *think tanks*, un factor importante que se debe considerar es la precariedad en la que se lleva adelante la investigación y reflexión académica en el país. En general, los fondos para investigación son limitados (no existen prácticamente fondos públicos y no hay tampoco tradición de contribuciones privadas), razón por la cual a los investigadores de estos centros les cuesta mucho establecer agendas propias de trabajo y tienen, más bien, que responder a consultorías y convocatorias de proyectos que siguen criterios y prioridades establecidas por otros. Ello hace más difícil aún que las agendas de investigación de estos centros coincidan con aquellas que los políticos o los formuladores de políticas públicas (*policy makers*) consideran pertinentes, lo que distancia a ambos sectores.

Por un lado, los partidos y funcionarios públicos perciben a los *think tanks* como espacios de reflexión interesante, pero sin utilidad directa para sus decisiones; y, por otro, los investigadores consideran a los políticos como incapaces de comprender y valorar la investigación académica y de abordar temas que vayan más allá de la coyuntura inmediata, debido a la baja calidad de la representación política.

En este punto, Javier Portocarrero, director del Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) que agrupa centros de investigación independientes y de universidades nacionales, señaló, al ser entrevistado por los autores de este estudio,² que uno de los principales retos de la relación entre *think tanks* y partidos es adaptar la producción de los centros de investigación a la agenda política de los partidos en el Congreso, y encontrar actores políticos bien preparados y con disposición para adoptar políticas de largo plazo.

Por supuesto, los centros de investigación y el sistema político no se encuentran del todo desconectados. Aquellos que establecen relaciones más directas y continuas con los actores políticos lo hacen con funcionarios y responsables de las distintas entidades del Estado para temas puntuales muy especializados, pero sin la intermediación de los partidos.

Es más, muchas de las estrategias de incidencia diseñadas por *think tanks* con intención explícita de intervenir en la agenda legislativa o en las decisiones del Poder Ejecutivo incluyen como acciones principales organizar redes de influencia en torno a legisladores y funcionarios particulares y no a partidos políticos. En un contexto en que la mayoría de estos se presentan incoherentes internamente y muy indisciplinados, la negociación con líderes partidarios aparece como una mala estrategia, y resulta mucho mejor apelar a funcionarios clave ubicados en posiciones estratégicas o a parlamentarios interesados en un tema en particular, más allá de su militancia política.³

Del mismo modo, cuando los partidos asumen responsabilidades de gestión pública, requieren de expertos y técnicos para ocupar distintos puestos de gobierno; al no tenerlos en casa, muchas veces convocan a técnicos independientes vinculados a *think tanks*.

Paradójicamente, esto suele facilitarse cuando el partido se presenta menos cohesionado y con menor capacidad de control sobre el aparato estatal; por el contrario, cuando el partido tiene mayor fuerza para imponer condiciones, tiene que satisfacer a militantes y adherentes que aspiran a cargos públicos, por lo que muchas veces estas responsabilidades terminan en manos de personas poco calificadas o que utilizan el cargo para hacer política partidaria.

En el caso peruano, según señalaron nuestros entrevistados, cuando se establecen nexos entre centros de pensamiento y entidades del Estado, se trata de relaciones principalmente personales, no institucionales, lo que las hace inestables y dependientes de la permanencia de individuos específicos en posiciones clave.

Esto, como es evidente, limita la posibilidad de desarrollar políticas de Estado y hace sumamente incierto el rumbo de la administración pública. Este elemento es contrarrestado por el carácter pragmático de los últimos gobiernos, que ha hecho que, en medio de todo, prime la continuidad antes que el cambio, por lo menos en las “vigas maestras” del manejo del Estado; en otras palabras, la continuidad es fruto de la inercia y de la falta de iniciativas en contrario, antes que de la convicción de estar siguiendo un camino específico.

¿Cómo llegamos a esta situación tan peculiar en el ámbito regional? En este estudio planteamos que el escenario descrito es consecuencia de los importantes cambios ocurridos en el sistema político peruano en la década de 1990, que frustraron lo que pudo llegar a ser un sistema de relaciones entre *think tanks* y partidos políticos en gestación durante la década de 1980, lo que habría acercado el Perú a lo que se registra en otros países de la región.

A inicios de los años noventa coinciden el colapso del sistema de partidos, el cierre de un número importante de centros de investigación y el final de una política anclada en referentes ideológicos. En este contexto, la izquierda desaparece en la práctica de la política y muchos de sus profesionales se vuelcan hacia las ONG y las universidades; por otro lado, la adopción de políticas orientadas al mercado durante el fujimorismo hace que profesionales liberales o de derecha tengan variados niveles de acercamiento a su gobierno. Caído el fujimorismo, los políticos desconfían tanto de los *think tanks* en donde recalaron ex militantes de izquierda, a los que se ve intentando hacer política desde la sociedad civil; como de aquellos donde recalaron técnicos liberales, considerados como “fujimoristas reciclados”.

Por todo ello, tenemos que el rumbo de las políticas públicas en los últimos años no es tanto resultado de la elaboración de propuestas sobre la base de perfiles programáticos, del debate político y de la deliberación en la esfera pública, sino de la influencia de poderes de facto y redes tecnocráticas informales, lo que reduce la posibilidad de funcionamiento de mecanismos de rendición de cuentas verticales y horizontales.

Esto ha posibilitado una importante continuidad en las políticas públicas, pero también ha minado la legitimidad de las instituciones y del sistema político. Tenemos así una gran

improvisación en los partidos cuando ocupan posiciones de gobierno o de representación, un constante cambio de orientaciones y de personal de gobierno en el corto plazo, mientras que se mantienen incólumes las orientaciones de largo plazo, pese a las demandas de cambio.

A continuación se analizará las diferentes etapas que han atravesado las relaciones entre partidos políticos y centros de producción de ideas y propuestas de política en el Perú, considerando los actores más emblemáticos en cada etapa.

Creemos que es importante repasar estos contextos políticos para comprender las características de las relaciones entre *think tanks* y partidos que predominan en la actualidad. Organizamos este repaso histórico en tres partes: la década de los ochenta, la década de los noventa y el momento actual.

2. La década de 1980: políticos y *think tanks* en los años de vigencia del sistema de partidos

Como ya señalamos, la década de 1980 es el período de mayor presencia de los partidos políticos hoy llamados “tradicionales” en el Perú. La vigencia de un sistema de partidos a nivel nacional se reflejó en una considerable capacidad de los cuatro grupos políticos más importantes —PAP, PPC, AP e IU— para encuadrar las preferencias electorales, intermediar entre el Estado y los principales actores sociales, y sostener un pacto mínimo de respeto a las reglas de juego democráticas.⁴

Esta vigencia permitió desarrollar opciones políticas, ideológicas y programáticas claramente definidas, con partidos que representaban las diversas posiciones del espectro político. En cuanto a la relación entre partidos y *think tanks*, los años ochenta muestran algunos nexos entre ambos, aunque no fueran del todo institucionalizados. Sin embargo, esas relaciones no maduraron sino que se interrumpieron en la década siguiente. La relación existente entre los *think tanks* de la época y los partidos dependió de las coincidencias ideológicas entre ambos, pero se expresó más a través de contactos personalizados que por vías institucionales, como veremos a continuación.

En estos años encontramos, en primer lugar, instituciones que gruesamente cumplieron el papel de *think tanks*; se trata de un número reducido pero importante de organizaciones con capacidad de investigación y planteamiento de políticas públicas. Si bien su trabajo no siempre estuvo vinculado directamente a la producción de conocimiento aplicado, su repercusión en la orientación de los gobiernos fue determinante, no tanto por una vinculación institucional cuanto por medio de conspicuos investigadores

de estas organizaciones. Así, tenemos algunos centros de investigación académica y de promoción identificados con posiciones de izquierda, como fueron el Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO), el Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES), o el Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP), entre otros. Muchos profesionales de esas instituciones tenían cargos de dirección política en alguno de los partidos que conformaban IU o participaron como técnicos en determinadas experiencias de gobierno de IU.

Así, por ejemplo, Henry Pease, entonces investigador de la primera de estas instituciones, desempeñó el cargo de teniente alcalde de la Municipalidad de Lima Metropolitana durante la gestión de Alfonso Barrantes (1983-1986), y con él, muchos profesionales de DESCO y otras ONG tomaron parte en la gestión municipal. En el caso del CEDEP, varios investigadores tuvieron vinculación con el primer gobierno de Alan García.

En la orilla liberal, es importante mencionar un *think tank* muy destacado por su influencia en la agenda pública, el Instituto Libertad y Democracia (ILD), fundado en 1981 por el economista Hernando de Soto. Este centro se define a sí mismo como un *think tank* en diálogo con todas las fuerzas políticas y, al mismo tiempo, independiente de los partidos. Desde su creación, el ILD se planteó realizar investigaciones que puedan culminar en propuestas políticas y se rodeó de diversas personalidades con trayectoria política liberal. Tuvo participación activa en la aplicación de algunas iniciativas durante los gobiernos de Belaunde y García, y también durante los primeros años del gobierno de Fujimori. En palabras de otra de nuestras entrevistadas, Ana Lucía Camaïora, directora de investigaciones legales del ILD, el carácter multipartidista de las propuestas del Instituto fue la base de la continuidad de sus proyectos a lo largo de los gobiernos.

En un segundo plano ubicamos a los centros de investigación de las universidades, como la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, la Pontificia Universidad Católica del Perú, la Universidad del Pacífico y la Universidad de Lima. En este grupo podríamos incluir además otras instituciones de investigación o consultoría también sin vínculos tan claros con partidos o gobiernos, como el Instituto de Estudios Peruanos (IEP) o el Grupo APOYO, con posiciones socialdemócratas y liberales, respectivamente. Mientras que los centros de investigación de las universidades y el IEP tenían influencia en el mundo académico, lo propio sucedía con APOYO en el mundo empresarial. Sin embargo, durante esos años ninguna de estas instituciones mantenía contactos directos con el campo político, sea a través de partidos o gobiernos, más allá de la militancia de investigadores individuales. Finalmente, debemos mencionar un número importante de profesionales sin adscripción institucional, algunos de ellos provenientes del extranjero,

que en distintos gobiernos cumplieron el papel de formuladores de políticas, como aquellos que participaron en el segundo gobierno de Belaunde (Conaghan y Malloy 1994).

En el campo más directamente vinculado a los partidos políticos existían, entonces como hoy, algunas instituciones con importantes relaciones con algunos de ellos, como la Fundación Konrad Adenauer, cercana al PPC, o la Fundación Friedrich Ebert, cercana al PAP. Durante los años ochenta, estas fundaciones funcionaron como entidades de ayuda financiera a los partidos, apoyando económicamente iniciativas específicas, solventando sus gastos en diversos rubros, sobre la base de una noción amplia del desarrollo de la institucionalidad partidaria. Sin embargo se trató, por lo general, de apoyos menores e irregulares.⁵

Los actores que hemos descrito —partidos, centros de investigación e intelectuales— desarrollaron relaciones de distintos grados de densidad a lo largo de la época, pero sobre todo se trató de relaciones personales antes que institucionales. En el caso de los partidos de izquierda representados en IU, era común encontrar relaciones con profesionales de ONG y, en menor medida, con centros de investigación en universidades. Uno de los ejemplos más representativos en este sentido es DESCO, muchos de cuyos profesionales participaban como miembros de comisiones de elaboración de planes de gobierno en partidos de izquierda, o como funcionarios en algunos de los gobiernos locales de IU. En este caso, tenemos a un *think tank* proveyendo no solo ideas sino también personal para funciones de gobierno.

Sin embargo, estas relaciones no tomaban la forma de una colaboración institucional entre dos ámbitos —partidos y *think tanks*—, sino de un compromiso individual de intelectuales que también eran activistas políticos, siguiendo el modelo del “intelectual comprometido” u “orgánico”, con lo que las fronteras entre lo académico y lo político se hicieron muy borrosas, para bien y para mal. En los años ochenta era frecuente encontrar a cuadros y personal dirigente de los partidos provenientes del mundo académico; muchos de ellos mantenían su participación en estos centros de investigación sin dejar de lado la militancia y los cargos políticos dentro del partido.

Así, si bien no existían *think tanks* propiamente partidarios, algunos partidos tenían muchos cuadros trabajando en estas instituciones. Henry Pease, candidato a la presidencia por Izquierda Unida en 1990 y teniente alcalde por este frente en la Municipalidad Metropolitana de Lima entre 1983 y 1986, nos señala, por ejemplo, que la comisión de plan de gobierno de IU para las elecciones municipales de 1983, compuesta en su mayoría por miembros de DESCO, se encargaba no solo del diseño de políticas sino también de realizar labores de cabildeo con la oposición, para conseguir su apoyo a

las iniciativas del alcalde Barrantes. También podríamos mencionar la importancia que tuvo el Instituto Democracia y Socialismo, en tanto congregaba a un conjunto de profesionales que también eran parte de la mencionada comisión.

En lo que respecta al PAP, aunque desde sus orígenes fue el partido mejor organizado, extendido y enraizado de los que conformaron el sistema de partidos en la década de 1980, mostró en esos años dificultades para calar en sectores intelectuales y técnicos de la sociedad peruana. Esto se hizo evidente en su falta de relación orgánica con centros de investigación importantes durante el primer gobierno de Alan García (1985-1990). Si bien el PAP tradicionalmente había tenido mucho arraigo en círculos intelectuales, esta influencia se fue perdiendo desde la década de 1960, precisamente cuando la intelectualidad tendía a radicalizarse.

Sin embargo, la relación personal de García con algunos intelectuales vinculados a centros de investigación importantes de esos años le permitió al entonces partido de gobierno tener, por ejemplo, una relación especial con el CEDEP, algunos de cuyos investigadores pasarían a formar parte del círculo más cercano al presidente. Estos intelectuales cumplieron el papel que en otros contextos desempeñan los *think tanks*, aunque de forma más limitada. La producción intelectual y la investigación del CEDEP, publicada en la revista *Socialismo y Participación*, tuvo alto impacto en la política de la época y en el rumbo heterodoxo que tomó la política económica de la primera etapa del gobierno de García.

En cuanto a los partidos de derecha, veamos el caso del segundo gobierno de Fernando Belaunde. Después de la dictadura militar (1968-1980), reinstalado un régimen democrático, todos los partidos se encontraban muy debilitados. Acción Popular tuvo problemas para reclutar cuadros y profesionales suficientes para el desempeño gubernamental. Aunque la fundación de AP en 1955 se había sustentado en sectores medios profesionales, en 1980 no tenía relaciones distinguibles y estables con centros de investigación de la época. Una vez electo presidente, Belaunde se vio en la necesidad de reclutar a un conjunto de técnicos y académicos peruanos en el extranjero para poder implementar sus propuestas de gobierno. Acción Popular ejemplifica claramente la distancia entre los partidos de derecha y los centros de pensamiento en esos años. No encontramos en este caso relaciones ni siquiera con personalidades asociadas a *think tanks*, sino básicamente relaciones personalizadas con técnicos individuales, nacionales y extranjeros, sin adscripción institucional.⁶

Por su parte, el PPC mostraba una fuerte presencia en el gremio de abogados —varios de sus líderes principales eran abogados de prestigio—, pero tenía escasa influencia en

otros grupos profesionales. Sus relaciones con instituciones dedicadas a la investigación y la elaboración de políticas públicas eran escasas. La producción de sus planes de gobierno fue tradicionalmente una tarea de los propios militantes del partido, relativamente cerrada a influencias externas.⁷ El PPC formó parte de una coalición de gobierno con Acción Popular entre 1980 y 1985 (tuvo a su cargo los ministerios de Justicia e Industria). Este partido no enfrentó el reto de asumir como tal el gobierno nacional y, por tanto, tampoco la necesidad de contar con personal político y técnico suficiente para ocupar cargos en la gestión pública, más allá de su responsabilidad en algunos ministerios y gobiernos locales.

Para finalizar con esta revisión a la derecha en el espectro político, es importante resaltar la experiencia del ILD y su relación con AP y el PPC, partidos que convergieron en 1988 junto al Movimiento Libertad en la alianza Frente Democrático (FREDEMO). Liderado por el escritor Mario Vargas Llosa, este frente surgió como reacción al proyecto de estatización de la banca, y fue un intento de la derecha por renovar su imagen y adaptarse a un contexto en que los partidos políticos venían perdiendo credibilidad rápidamente ante la ciudadanía. Hernando de Soto fue miembro fundador de Libertad, pero poco tiempo después se alejó. De Soto había colaborado con el gobierno aprista proponiendo e implementando diversas medidas de simplificación administrativa y de registro predial para la formalización de viviendas; su participación en la gestión gubernamental continuó durante la primera etapa del gobierno de Alberto Fujimori.

En opinión de nuestra entrevistada Ana Lucía Camaiora, la clave del impacto del ILD estuvo en la publicación de informes y el desarrollo de campañas publicitarias en los principales medios de comunicación sobre temas como la estatización de la banca, la importancia de evaluar los costos que impone sobre la actividad económica la regulación gubernamental, o la necesidad de una reforma de la administración pública. Ayudó al efecto político de las propuestas del ILD, afirma Camaiora, la realización de audiencias públicas con los beneficiarios de sus propuestas, como los comerciantes informales, las organizaciones de base y los líderes comunales. Los actores políticos recogieron las propuestas del ILD y las plasmaron en iniciativas legales como la ley de prepublicación de leyes en el gobierno de Belaunde, o la ley de simplificación administrativa en el primer gobierno aprista.

3. La década de 1990: ajuste estructural, autoritarismo competitivo y redes tecnocráticas

En la década de los noventa hay una importante modificación del escenario descrito como resultado del colapso del sistema de partidos, la agravada crisis económica y la posterior aplicación de las políticas de ajuste estructural. De haber continuado la

dinámica descrita, probablemente el Perú podría haber evolucionado hacia un escenario de mayor institucionalización y de mayores y mejores niveles de coordinación entre política y *think tanks*, como se ha visto en otros países. Sin embargo, la emergencia del fujimorismo, movimiento ajeno al sistema de partidos, como actor hegemónico marcó una ruptura con el pasado. El fujimorismo impuso un discurso autoritario, fuertemente anti-partidario y anti-institucional, de desprecio a la política y enaltecimiento de “lo técnico” y “pragmático” como criterios de decisión. A diferencia de lo ocurrido en contextos autoritarios de otros países, en los que se desarrollaron centros de investigación vinculados tanto a las dictaduras o gobiernos autoritarios como a la oposición política, de donde surgían propuestas que cubrían el espacio dejado por los partidos, en el Perú los años noventa estuvieron marcados por un escaso y frágil flujo de financiamiento para las instituciones académicas y de investigación, impidiendo que se sostuvieran y desarrollaran como referentes para los formuladores de políticas (*policy makers*) y los políticos en general.

La crisis y colapso del sistema de partidos, así como la orientación política del fujimorismo, tuvieron importantes consecuencias sobre las relaciones entre los centros de investigación y los actores políticos. La desaparición de IU y las reformas dirigidas al mercado hicieron que perdieran significancia los *think tanks* de tendencia izquierdista; por otro lado, los nuevos centros de investigación, junto a técnicos llegados del extranjero y del sector privado, de orientación liberal, se convirtieron en el acompañamiento tecnocrático al gobierno de Fujimori. Los técnicos y centros de investigación liberales que cobran importancia en esta etapa funcionan sin ningún vínculo orgánico con los partidos, incluidos los fujimoristas, en la gran mayoría de los casos.

El colapso del sistema de partidos redujo a los partidos vigentes en la década de 1980 a su mínima expresión, tanto en materia de representación política como de organización. Luego del autogolpe del 5 de abril de 1992, el PAP, AP, el PPC e IU en el Congreso Constituyente Democrático y en el nuevo Congreso instalado en 1995 redujeron su representación dramáticamente, y algunos de ellos, como IU, desaparecieron del escenario político para no volver.⁸ El espacio que perdieron estos grupos será ocupado por nuevos movimientos en extremo personalistas, muy poco ideológicos y altamente pragmáticos. En el caso de AP y el PPC, que como hemos visto no mantenían relaciones orgánicas con ningún *think tank*, su aislamiento fue cada vez mayor con el avance de la década. La alianza de estos partidos con el escritor y candidato a la presidencia Mario Vargas Llosa y su Movimiento Libertad para formar el FREDEMO, principal contendor de Fujimori en las elecciones de 1990, no evitó su deterioro. El *outsider* Fujimori llevó adelante la política de reforma estructural orientada al mercado, principal agenda política de este frente, enfrentado a esos partidos, apoyándose en técnicos e instituciones

“independientes”, que desde entonces incidirán en las políticas públicas mediante vínculos directos con políticos, técnicos y profesionales que cumplieran funciones de gobierno, sin pasar por la intermediación de los partidos existentes. A partir de entonces, estos técnicos constituirían una red de profesionales liberales con nexos estrechos con sectores estratégicos del Estado (como el Ministerio de Economía y Finanzas) (Conaghan 1997) y, junto con algunos *think tanks* liberales y de gremios empresariales, han logrado mantener su influencia en los años siguientes, como veremos.

Como ya señalamos, el PAP no mantuvo relaciones con ningún centro de investigación de forma institucional durante la década de 1980. La crisis extrema que dejó el final del gobierno de García, y luego la salida de este del país ante una supuesta amenaza a su vida por parte del nuevo gobierno, debilitaron los vínculos con los profesionales e investigadores con quienes el PAP mantuviera relaciones durante su gobierno. Este partido, percibido como el causante principal de la peor crisis económica de la historia reciente del país, redujo sustancialmente su influencia política y social. Por último, en el caso de los partidos de izquierda, luego de la disolución de IU y de la posterior pérdida de vigencia electoral de los partidos que conformaron la alianza, muchos de los académicos activistas retornaron a la actividad académica en universidades y centros de investigación y promoción.

En cuanto a los centros de investigación independientes en universidades y ONG, la crisis económica que vivió el país a finales de la década de los ochenta y el posterior ajuste estructural dejaron a muchas de estas instituciones con limitada capacidad para cumplir funciones de investigación. Incapaces de sostenerlas, desmantelaron sus áreas de investigación y se especializaron en labores de promoción social o se dedicaron a la realización de consultorías privadas, reduciendo su margen de influencia pública. Sin embargo, en medio de un contexto favorable a las políticas liberales, surgieron nuevas instituciones: centros de investigación con agendas asociadas a las políticas de reforma estatal y apertura de mercados. Ejemplos de este tipo son el Instituto Peruano de Economía (IPE), o las áreas de investigación de gremios empresariales como la Sociedad de Comercio Exterior del Perú (COMEX). Algunas otras instituciones que habían tenido gran impacto en los primeros años del gobierno de Fujimori, como el ILD, que por medio de Hernando de Soto asesoró al presidente sobre las reformas de mercado y la reinserción económica internacional del país, decidieron trasladar sus actividades al ámbito internacional, donde tendrían más oportunidades para llevar a cabo sus proyectos después de que se diera un distanciamiento con el gobierno.

En la década de 1990, entonces, el Perú fue gobernado por un *outsider* que llevó adelante las políticas de ajuste y de reforma estructural en medio de un fuerte desprestigio del

sistema de partidos. En lo económico, el gobierno tendría sus principales referentes en entidades internacionales multilaterales, mientras que en lo político se organizaría un régimen formalmente democrático, aunque con muy limitadas capacidades reales para el ejercicio de la oposición, un “autoritarismo competitivo”. Debilitados los partidos y las organizaciones de la sociedad civil, el nuevo gobierno mantuvo relaciones sobre todo con técnicos liberales, muchos de ellos provenientes del extranjero o del sector privado, sin adscripción política o institucional en muchos casos.

En ese sentido, el IPE es una institución muy representativa de la época. Fundado en la década de 1990 como parte de una demanda explícita del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) por investigación en materia de reformas liberales, el IPE surgió en relación estrecha con este Ministerio. Estuvo integrado por técnicos provenientes del extranjero y del sector privado, todos ellos sin militancia partidaria, sin mayor contacto con los partidos de los años ochenta, incluyendo los de derecha, y sin mayor relación previa con algún otro *think tank* en el pasado.⁹ Reivindicando el discurso tecnocrático de la época, estos profesionales asumieron labores como funcionarios estatales y trataron de reducir al mínimo sus nexos con la política, vista como un ámbito regido por intereses particularistas, ajenos a lo “técnicamente correcto” y con consecuencias potencialmente negativas para la agenda de reformas. Así, no solo no mantenían adscripción política alguna, sino que partidos como AP o el PPC eran vistos de forma negativa, “insuficientemente liberales”, “mercantilistas” y contaminados por criterios de decisión “políticos”. Entre esta institución y centros similares, como la unidad de investigación de COMEX, y áreas del Estado clave, como el Ministerio de Economía, se dio una importante relación. Es frecuente encontrar ministros, viceministros y personal de confianza del sector público con algún nivel de relación con estas instituciones, ya sea como investigadores o consultores. Al ser entrevistada por los autores, Patricia Teullet señaló que en los años noventa hubo mucha confluencia de ideas entre el gobierno de Fujimori y las propuestas económicas de COMEX, lo que también se tradujo en la participación de personal de COMEX en puestos de responsabilidad en el sector público.

Si bien tenemos a instituciones y a sus integrantes alimentando con conocimiento e ideas a la gestión pública, y proveyendo al gobierno de personal técnico, esto no llevó tampoco al establecimiento de vínculos con los distintos partidos fundados por Alberto Fujimori: Cambio 90, Nueva Mayoría o Perú 2000 (o más recientemente, Sí Cumple). No existió interés ni por parte de estos grupos ni por parte de estos técnicos de establecer un vínculo estable e institucional entre ambas instancias. Por cuestiones de coincidencia ideológica y programática, estos sectores entraban y salían de posiciones de gobierno, y en ese tránsito establecían relaciones de trabajo con sus instituciones de origen una vez en el Estado. Una vez más, se trata principalmente de relaciones personales no enmarcadas por mediaciones partidarias.

Durante este mismo período, las instituciones identificadas con la izquierda, que tuvieron una importante participación en la producción de ideas durante los años ochenta, no solo retrocedieron en su capacidad de influencia debido a la desactivación o reducción de sus áreas de investigación, sino también por factores políticos. En la década de 1990 estas instituciones serán identificadas desde sectores gubernamentales como frentes de acción de personalidades de izquierda que, sin partido ni capacidad de influencia en el ámbito electoral, optaron por incidir en la agenda política a través de instituciones como ONG y universidades. El trabajo de estas instituciones, típicamente centrado en sectores económicamente vulnerables y en gobiernos locales, era percibido como de oposición al gobierno, por lo que siempre hubo relaciones marcadas por la hostilidad. En esta etapa, a inicios de los años noventa, se creó el grupo Propuesta Ciudadana, un consorcio de ONG que se propuso crear un espacio de producción académica y de investigación crítica al gobierno de Fujimori. Con el avance de los años, sirviéndose del conocimiento con que contaban estas instituciones y de aliados políticos en los gobiernos locales, el consorcio enfocó su interés en la política local y la descentralización, vistas no solo como campos de investigación sujetos a la aplicación de políticas de reforma, sino también como una vía de resistencia ante los intentos de control político por parte de un gobierno centralista y autoritario.¹⁰ Por ello, los nexos con el sector público fueron establecidos primero con alcaldes y luego con minorías en el parlamento, con quienes trataban de impulsar una agenda basada en la promoción de la participación ciudadana y las políticas de descentralización. Curiosamente, los únicos puntos en los que sus sugerencias obtuvieron cierto respaldo en un parlamento mayoritariamente oficialista fueron aquellos ligados a la revocatoria de autoridades electas y otras formas de participación y democracia directa, debido al interés del fujimorismo por debilitar a los partidos políticos con el uso de estos mecanismos.

La experiencia de Propuesta Ciudadana resulta interesante para comprender las dificultades en las relaciones entre *think tanks* de izquierda y partidos políticos en esos años. La izquierda política estaba prácticamente extinta y solo había algunos de sus integrantes en cargos de representación, pero a título individual, no partidario; además, el fujimorismo, fuerza hegemónica, tenía un discurso que estigmatizaba a la izquierda. Así, los intentos de establecer vínculos entre ONG y actores políticos se limitaron a iniciativas en algunos gobiernos locales. En el parlamento nacional, las tentativas de buscar vínculos tuvieron resultados muy precarios: por un lado, las vías de comunicación con el oficialismo estaban prácticamente cerradas; y, por otro, el trabajo con fuerzas de oposición tenía como obstáculo el hecho de que los parlamentarios de esta etapa eran indisciplinados, escasamente cohesionados según bancadas o banderas políticas.¹¹ Por ello, se optó por una estrategia dirigida a individuos específicos antes que a partidos, lo que en cierto modo profundizó su debilidad.

4. El momento actual: la reinstitucionalización democrática y las redes tecnocráticas

La “transición” política luego de más de diez años de vigencia del fujimorismo tuvo algunas características que cabe resaltar para los fines de este estudio. Los partidos políticos entraron a la nueva etapa arrastrando la debilidad de la anterior; no fueron realmente los artífices o protagonistas principales de dicha “transición”, por lo tanto, no fueron capaces de marcar una ruptura muy clara con la situación precedente.¹² Así, desde 2001 no se perciben grandes cambios en las relaciones entre partidos y *think tanks*, pese a la reaparición de partidos ideológicos como el PAP y el PPC (principal fuerza detrás de la alianza Unidad Nacional); estos coexisten con organizaciones personalistas y volátiles, típicas de las maneras de hacer política de la década anterior. En los últimos años, aunque los gobiernos de Alejandro Toledo y de Alan García levantaron, cada cual a su modo, banderas de cambio, parecen haberse fortalecido los vínculos entre tecnócratas ubicados en espacios clave de formulación de políticas públicas y algunos *think tanks* a través de redes informales, nuevamente, no de partidos o relaciones institucionales formales. El aspecto positivo de esto es que los parámetros de las políticas públicas fundamentales han mantenido una continuidad importante, escapando así el país de su acostumbrado carácter “pendular” e inestable (Gonzales de Olarte 1991), pero tiene como componente negativo que esa continuidad no es fruto de la deliberación pública, de un debate programático, de un proceso de institucionalización política, sino del mantenimiento de una inercia del pasado inmediato, del funcionamiento de mecanismos informales poco transparentes, debido a la debilidad de los actores políticos y sociales.

Para entender el período actual, insistimos, es importante tomar en cuenta que el tipo de relación informal y personalista que se establece entre los actores que toman decisiones de política pública, y las instituciones dedicadas a la investigación social y a la producción de información útil para el diseño de políticas, está muy fuertemente determinado por el debilitamiento de los partidos políticos y de los centros de investigación producido en los años noventa. Los partidos políticos, precariamente institucionalizados, no cuentan con claras propuestas programáticas, elaboran programas genéricos para las coyunturas electorales, por lo que parece relativamente innecesario mantener vínculos fuertes con centros de formulación de ideas y propuestas de políticas públicas. La escasa importancia que los partidos asignan a las propuestas programáticas y de gobierno se entiende en el marco del espíritu antipolítico y “pragmático” promovido desde el gobierno durante el período fujimorista y que ha calado en la cultura política del país. Este sentido común consideraba que los partidos eran inútiles, e incluso perjudiciales, para la canalización de las demandas de la ciudadanía, pues priorizaban la defensa de intereses particulares o estrictamente partidarios. Frente a partidos ineficientes y poco representativos, la propuesta era entonces privilegiar la acción de técnicos independientes, despolitizados, que renovaran la gestión pública. Así, por un lado, los partidos

estiman que los técnicos se contratan, por lo que no sería necesario tenerlos dentro o cerca del partido; y por otro, tenemos tecnócratas que juzgan que los partidos estorban o contaminan las decisiones con “motivaciones políticas”, dándose así una separación y una relación utilitaria entre ambos. Como consecuencia, en la actualidad los *think tanks* que ejercen influencia en la agenda de políticas públicas lo hacen a través de redes informales que alcanzan a ministerios y otras áreas clave del Estado, que poco o nada tienen que ver con mediaciones partidarias o institucionales en sentido estricto.

Como vemos, en el período actual se mantienen las tendencias de la década de 1990, pese a los grandes cambios políticos ocurridos. Aun cuando Toledo y García desarrollaron campañas enfatizando el cambio y una mayor preocupación por una agenda social y redistributiva, en realidad el desempeño de sus gobiernos resultó siendo muy distinto a lo esbozado en aquellas. En ambos casos, una vez electos, los presidentes cambiaron considerablemente sus entornos, incorporando a personajes que no habían tenido participación durante la campaña, pero que empezaron a tomar decisiones de gobierno. Estamos ante la problemática de los *policy switches* (Stokes 1999), que ahondan la barrera de desconfianza y los problemas de legitimidad de los partidos y del sistema político.

Un asunto importante que debemos resaltar en la etapa actual es que, en medio del vacío dejado por los partidos en lo que respecta a la articulación y formulación de propuestas de política, se han ido perfilando espontáneamente dos grandes redes de *expertise* técnico y profesional: una emparentada con políticas liberales, con diversos grados de vinculación con el Estado durante la década de los noventa, y otra más vinculada a políticas de izquierda, con diverso grado de identificación con IU y los partidos que la conformaban en la década de los ochenta. Así, pese a que no tenemos partidos propiamente liberales ni partidos de izquierda, técnicos de esas orillas han influenciado decisivamente en las políticas públicas de los últimos años, los primeros más cercanos al gobierno de García, los segundos a los de Toledo y Paniagua, aunque con superposiciones significativas.

Los gobiernos de “transición” —Paniagua y Toledo— estuvieron marcados por una notoria apertura política, que contrastó con el carácter autoritario del fujimorismo. En esos años, en contraposición a este último, se pusieron de relieve los valores asociados a la “institucionalización democrática”, la defensa de los derechos humanos y la necesidad de tener un patrón de crecimiento más incluyente. El gobierno de Paniagua no era partidario por definición y el de Toledo no contaba con un partido (Perú Posible) mínimamente consolidado; por eso, ambos tuvieron que convocar a técnicos y profesionales de diversos orígenes (también el gobierno de García, aunque con una orientación

diferente, como veremos). Así, sectores provenientes de la izquierda tuvieron una inesperada oportunidad de acceder a responsabilidades de gobierno o a espacios de gran influencia. El gobierno de Alejandro Toledo convocó a ex militantes de izquierda y tecnócratas de centros de investigación asociados a ellos, que recobraron influencia política a pesar de que en la arena electoral las candidaturas de izquierda obtuvieron un respaldo mínimo. Profesionales e intelectuales de izquierda que hasta entonces habían estado apartados de la política fueron colocados en puestos de alta responsabilidad en el Ministerio de Economía y Finanzas, el Banco Central de Reserva, el Banco de la Nación y en ministerios de áreas sociales. Aunque su permanencia fue inestable, su participación en el gobierno devolvió la notoriedad perdida a ciertos centros de investigación universitarios como el Departamento de Economía de la Universidad Católica, entre otros.¹³

No obstante su éxito en el impulso de algunas políticas en el campo social y otras como la descentralización y la constitución de gobiernos regionales, estos sectores no logran cambiar la orientación general de las políticas económicas seguidas desde la década de 1990. La razón es que convivían en el manejo estatal con sectores liberales, que en realidad lideraban la orientación más global del gobierno. Así, este período se caracteriza por un sector público que se abastece de personal y estudios provenientes no solo de los ya asentados *think tanks* liberales que formaron las redes tecnocráticas informales que dominan la formulación de políticas públicas en el campo económico desde el período fujimorista, sino además de miembros de los antiguos centros de investigación y partidos políticos de izquierda de los años ochenta, aunque de manera relativamente subordinada, lo que genera una dinámica más pluralista.

Ahora bien, la presencia de estos nuevos grupos de profesionales o centros de investigación en la política no significa que la relación entre *think tanks* y partidos políticos haya cambiado en lo fundamental. Los partidos surgidos en la década de los noventa tienen un perfil pragmático y desideologizado, y están poco interesados en desarrollar planes programáticos, capacitar a sus cuadros políticos, o recurrir institucionalmente a la asesoría de los *think tanks*. La situación mejora un poco con los partidos tradicionales, aunque no sustantivamente como veremos. Empecemos analizando los casos de los partidos más importantes surgidos de 1990 en adelante.

El caso de Perú Posible (PP) es muy representativo de la escasa o nula conexión de los partidos con los *think tanks* en este período. A pesar de llegar a ocupar la Presidencia de la República y de haber jugado un rol político importante en la organización de las manifestaciones de rechazo al fujimorismo en el marco de las elecciones del año 2000, el partido no tenía un aparato organizacional desarrollado. Una vez en el gobierno, ante

la ausencia de cuadros políticos propios y capacitados para asumir funciones públicas, el presidente Toledo convocó o fue abordado por expertos de diferentes tendencias políticas, de los que se rodeó para construir una mínima base de apoyo. Toledo concedió un gran margen de autonomía a estos personajes, quienes a su vez constituyeron equipos de trabajo basados en sus propias redes personales. Esto explica la coexistencia, en otras circunstancias difícilmente imaginable, de técnicos liberales que tuvieron cargos durante el fujimorismo, principalmente en el área económica, y de ministros o funcionarios importantes provenientes de la izquierda, que lograban ganar espacio en campos como la descentralización o las políticas sociales.

El caso del Partido Nacionalista Peruano (PNP) también es representativo de los partidos políticos personalistas y débilmente institucionalizados fundados en los últimos años, a pesar de que cuenta con un perfil ideológico más definido que otros a la izquierda del espectro político. Sin embargo, la mayor claridad ideológica no ha llevado a una mejor definición de programas, de políticas públicas, con lo cual la relación con *think tanks* sigue ausente. El principal encargado de la elaboración de su plan de gobierno y luego candidato a la alcaldía metropolitana de Lima, Gonzalo García, logró articular a un conjunto de profesionales sin adscripción alguna con el Partido Nacionalista, siendo él mismo un independiente dentro del partido (cabe recordar que el PNP solo logró su inscripción formal como partido después de las elecciones de 2006, por lo que la candidatura de Humala se dio en alianza con Unión por el Perú - UPP). G. García formó parte de IU en los años ochenta y durante la transición ingresó a la administración pública como director del Banco Central de Reserva. Concluidos los procesos electorales del año 2006 (presidencia, congreso, y regionales y municipales), tanto G. García como el grupo de técnicos que lo acompañó se alejaron del partido y no mantienen vínculos en la actualidad con este.⁴ La limitación de un partido como el PNP se evidencia además en el desmembramiento de su bancada partidaria (UPP-PNP) en el Congreso de la República, lo que por supuesto debilita su capacidad para impulsar su agenda legislativa.

Más adelante veremos cómo la baja legitimidad de los partidos afecta también la disposición de los *think tanks* para colaborar con ellos. Desde el punto de vista de los *think tanks* que desean poner en agenda determinadas propuestas, resulta más efectivo relacionarse con legisladores específicos interesados en el tema antes que con bancadas partidarias.

Veamos ahora a los partidos con más tradición y raíces ideológicas. El partido más importante, el Partido Aprista Peruano, había prácticamente desaparecido durante el fujimorismo, pero se reconstruye con el retorno al país de su líder máximo, Alan García. El triunfo del PAP en las elecciones presidenciales de 2006 marca una diferencia con los

gobiernos anteriores, por la mayor solidez organizativa del partido de gobierno. Los partidos débiles se ven forzados a rodearse de diferentes y nuevos expertos una vez en el gobierno y no son capaces de oponerse a esta convocatoria de manera eficaz, mientras que en el caso del PAP hay una fuerte presión por dar cabida a los cuadros políticos y militantes, cediendo espacios solo cuando es estrictamente necesario.¹⁵ Así, el manejo de la economía parece haberse dejado a cuadros liberales,¹⁶ mientras que el área social sería el espacio reservado para el partido de gobierno, mirándose con excesivo recelo a los sectores provenientes de la izquierda.¹⁷

El reciente nombramiento como presidente del Consejo de Ministros de Yehude Simon (octubre 2008), ex diputado por IU durante el primer gobierno de García (1985-1990), injustamente preso por delito de terrorismo durante el gobierno de Fujimori y excarcelado por una comisión de indultos, pareciera relativizar esta última afirmación. Efectivamente, a partir de este cambio algunos ministros y funcionarios provenientes de ONG identificados con posiciones de izquierda han recuperado cierta influencia en el gobierno. Sin embargo, la naturaleza del nombramiento de Simon, resultado de una audaz estrategia del Presidente de la República para hacer frente a una coyuntura de crisis, coloca una sombra de duda sobre la sostenibilidad de estos funcionarios en sus cargos. En todo caso, este nombramiento es una nueva expresión de la tendencia al ingreso y salida de técnicos en función de personalidades que ya hemos señalado. Simon ha logrado atraer a funcionarios y técnicos que le son afines, sin que por ello se establezcan relaciones entre estos y su partido, o menos aún entre el PAP y sus instituciones de origen.

En todo caso, el PAP, al igual que el PPC, por el hecho de ser un partido con cierta tradición ideológica, marca diferencias con partidos como PP o el PNP. Los primeros partidos nombrados cuentan con centros de formación de cuadros que pretenden dar inicio a un proceso de renovación partidaria. Podría decirse que estamos ante un intento muy precario de constituir *think tanks* con vínculos orgánicos con partidos; instituciones promovidas por partidos tradicionales, o más claramente por sus líderes principales. Se trata de entidades instauradas con el claro mandato de formar cuadros políticos que puedan eventualmente asumir funciones de gobierno en organismos públicos. Es el caso del Instituto de Gobierno de la Universidad de San Martín de Porres (USMP), fundado por personajes vinculados al PAP, y del Instituto Peruano de Economía Social de Mercado (IPESM), creado por personajes vinculados al PPC. Ambas son iniciativas muy recientes en las cuales la influencia de los líderes máximos de los partidos, Alan García y Lourdes Flores, fue decisiva.

El Instituto de Gobierno de la USMP fue fundado en 2001 con la participación de algunos destacados apristas, incluyendo al entonces derrotado candidato a la presidencia

Alan García. Debe recordarse que el PAP parecía un partido extinto en los años noventa, pero volvió al centro de la arena política con el retorno de García, quien diagnosticó la necesidad de promover espacios de capacitación para cuadros, asunto desatendido durante los años del fujimorismo. Estos esfuerzos han tenido resultados, pues en la actualidad se observa que algunos de los estudiantes y profesores involucrados con el Instituto están ahora trabajando en diversas entidades públicas. Al ser entrevistado por los autores de este estudio, Javier Tantaleán,¹⁸ actual director del Instituto de Gobierno de la USMP (García fue director hasta 2005), manifestó que esta entidad jugó un rol fundamental en la formación y selección de muchos profesionales que luego asumieron cargos de responsabilidad en el gobierno aprista. En todo caso, por ahora la institución ha tenido cierta incidencia en la formación y capacitación de personal político, antes que en la investigación y generación de propuestas de políticas públicas.

Por otro lado, el IPESM, cercano al Partido Popular Cristiano, fue fundado también en el período de la transición, cuando se hacía necesario el fortalecimiento interno del partido para enfrentar con éxito la renovada competencia política. Del mismo modo que el Instituto de Gobierno de la USMP, el IPESM es un centro de formación de personal político creado por los principales líderes del partido, en este caso por la ex candidata a la presidencia por la alianza electoral Unidad Nacional (UN), de la que forma parte el PPC, Lourdes Flores Nano. Este espacio sirvió, además, para el ensayo de propuestas de política pública en campos específicos como el de los programas sociales, a través del establecimiento de convenios de consultorías con profesionales y centros de investigación liberales. Sin embargo, derrotada UN en las elecciones de 2006 y retirada su lideresa a la actividad privada, el IPESM perdió su impulso inicial y hoy, si bien no ha dejado de existir, su presencia pública y actividades no son muchas. El principal encargado de la elaboración del plan de gobierno de UN y subsecretario general del PPC no le asigna al IPESM el estatus de *think tank*, y considera las investigaciones realizadas antes de la campaña en el campo de políticas públicas como un aporte más entre muchos otros tomados en cuenta para la elaboración del plan.¹⁹ Por su parte, la asesora de la bancada de UN en el parlamento, la abogada y politóloga Milagros Campos, piensa que el IPESM fue un proyecto de la lideresa del partido que se dejó relativamente de lado como resultado de su derrota en las elecciones presidenciales del año 2006, pero que habría tenido un rol de mayor relevancia de resultar ganadora Lourdes Flores.

En general, los partidos políticos con representación en el Congreso recurren muy pocas veces a los *think tanks*, ya sea para recabar información, para encargar estudios sobre temas de políticas públicas en discusión o para recibir asesoría técnica. Un espacio de encuentro entre los partidos políticos y este tipo de *think tanks* puede darse en el

seno de las comisiones del Congreso, espacios en los que se consulta o invita a especialistas para escuchar sus puntos de vista.

¿Y qué se puede decir de las ONG y de los centros de investigación de universidades y gremios? En los últimos años, algunas ONG ganaron cierta capacidad de influencia con estudios e investigaciones que buscan producir propuestas de políticas públicas en determinados campos de acción estatal, pero al margen de los partidos. Algunas de estas ONG, cuyos miembros tienen un pasado de militancia en los partidos de izquierda, se especializan en áreas como el proceso de descentralización y regionalización, reformas políticas electorales, políticas educativas, políticas en salud y reformas en el sector defensa. En ello resultó clave el apoyo financiero internacional; es el caso de Propuesta Ciudadana, el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) o el Instituto de Defensa Legal (IDL).

En lo que respecta a Propuesta Ciudadana, se observa que la apertura de espacios políticos de concertación y participación favoreció el trabajo de promoción de determinados temas en la agenda pública. Instituciones como la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP) se mostraron muy permeables y dispuestas a recoger sus sugerencias y propuestas de política sobre el tema de la descentralización, por ejemplo. Las estrategias de incidencia de estas instituciones se basan en el establecimiento de redes de influencia con políticos o funcionarios particulares con los que se tiene algún vínculo personal, y su presencia se ha hecho mayor en los últimos años. Cabe mencionar también el proyecto PRODES (ProDescentralización) en esta área de políticas, aunque con una orientación más liberal. Tanto Propuesta Ciudadana como PRODES contaron con el apoyo de fondos de USAID, sin los cuales su trabajo probablemente no habría sido posible. Así como el Grupo Propuesta Ciudadana funcionó como un *think tank* con intenciones explícitas de influir en el campo de la descentralización y regionalización, hubo ONG como el IDL que plantearon e impulsaron exitosamente la introducción de lineamientos de reforma en el sector justicia o defensa, u otras como GRADE, donde se han realizado importantes investigaciones en el campo de la educación y cuyos investigadores son consultados constantemente por funcionarios del sector.

Están, por otro lado, los *think tanks* vinculados a posiciones liberales o empresariales, los cuales ejercen una fuerte influencia sobre algunas entidades públicas mediante mecanismos y redes informales. Entre ellos destacan instituciones como el IPE, APOYO y COMEX. Estos mantienen su influencia y funcionan como centros de investigación para el Estado realizando consultorías, generando ideas e insumos útiles para las políticas públicas, así como también formando profesionales en capacidad de asumir cargos

públicos, especialmente en lo que concierne a la política económica. Ya hemos descrito el caso del IPE, uno de los más grandes e influyentes *think tanks* de los últimos quince años, desde que se emprendió el giro hacia las reformas neoliberales en el fujimorismo. Su posición a favor de políticas de libre mercado ha sido explícita. De hecho, fue creado en 1994 con el claro mandato de proveer apoyo técnico y conocimiento al Ministerio de Economía y Finanzas, responsable de llevar adelante las reformas estructurales de la época. En el caso de COMEX sucede algo similar: formado a partir de la asociación de empresas comerciales exportadoras e importadoras, tiene como uno de sus principales objetivos interceder por los intereses de sus agremiados. Como parte de esta tarea asume proyectos de investigación, tanto para mantener informados a sus agremiados como para sustentar sus propuestas y hacerlas más accesibles a los funcionarios públicos. A pesar de los importantes cambios políticos ocurridos en los últimos años, la continuidad en la orientación de las políticas explica la prolongación de la influencia de estas instituciones, aunque a través de mecanismos informales.²⁰

5. Redes tecnocráticas y democracia: algunas recomendaciones

Tras revisar las relaciones entre partidos políticos y *think tanks* en el país, es posible ubicar el caso peruano dentro de la tipología desarrollada por Garcé en este volumen para analizar las relaciones entre *think tanks* y partidos políticos en América Latina. Garcé identifica cuatro cuadrantes, resultado de la intersección entre dos rectas que van de sistemas de partidos poco institucionalizados a muy institucionalizados y de poca conexión a mucha conexión de estos con *think tanks*, resultando el orden: I, partidos poco institucionalizados y poco conectados con *think tanks*; II, partidos poco institucionalizados pero muy conectados con *think tanks*; III, partidos institucionalizados pero poco conectados con *think tanks*; IV, partidos institucionalizados y muy conectados con *think tanks*. En ese marco, podría decirse que el Perú puede ubicarse claramente como un caso de partidos poco institucionalizados y poco conectados con *think tanks*; cabría decir que en la década de 1980 el Perú se acercaba más al cuadrante IV, pero se alejó de él en los años noventa. De 2001 en adelante el país nuevamente se acerca un poco al cuadrante IV, pero en forma muy limitada.

Es en este escenario de partidos débiles que hemos identificado como tendencia fundamental que las políticas públicas tienden a ser dominadas por redes de influencia tecnocrática. Al no haber vínculos institucionales y transparentes entre partidos y centros intelectuales, las políticas terminan siendo definidas por la presión de grupos de poder de facto, globales y locales, que no son pasibles de control o rendición de cuentas. Para la frágil democracia peruana, el predominio de las redes tecnocráticas sobre los procesos de formulación de políticas públicas acentúa los problemas de legitimidad del sistema

político. Los ciudadanos perciben que los políticos en campaña prometen cosas que luego no cumplen, o que los gobiernos cambian pero las políticas siguen siendo las mismas, lo que genera desafección.

Ahora bien, esta forma de elaboración de políticas es también precaria e inestable: si bien en los últimos años ha habido una importante continuidad en las líneas generales de manejo macroeconómico del país, que ha sido básica para explicar el crecimiento económico reciente, ello ha sido más consecuencia de inercias y de la debilidad de los partidos de gobierno que de decisiones meditadas y justificadas; y si es que dejamos el espacio de la macroeconomía y analizamos qué sucede con las políticas sectoriales, encontraremos una gran precariedad y volatilidad que impiden el desarrollo de políticas eficaces. La inestabilidad de las políticas es consecuencia de que su rumbo es altamente dependiente de contactos personalizados entre funcionarios y técnicos, y de que se desarrollan en medio de la ausencia de orientaciones claras de un programa de gobierno. Este patrón empeora por la mutua debilidad y desconfianza que existe entre los partidos y los *think tanks*. Por un lado, los partidos desconfían del rol de los profesionales e intelectuales con experiencia política en los partidos de izquierda, puesto que el hecho de formar parte de centros de investigación universitarios u ONG es percibido como el encubrimiento de una forma de hacer política por otros medios. También existen prejuicios contra los *think tanks* liberales, que por su cercanía al gobierno de Fujimori son vistos como cómplices de algunos de sus malos manejos, que querrían dejar en el olvido. Por otro lado, los *think tanks* perciben a los partidos como muy poco preparados para gobernar, siguiendo cálculos de corto plazo en el mejor de los casos, cuando no lógicas clientelísticas o corruptas. En un panorama como este es difícil acordar políticas sectoriales que perduren en el tiempo.

Esta es una clave importante para entender por qué en el Perú el producto bruto crece muy por encima del promedio de la región y, sin embargo, los niveles de pobreza y bienestar social casi no se ven afectados, mientras en otros países se registran avances importantes. ¿Por qué en el Perú el gasto social no aumenta en cantidad y calidad, a pesar de la relativa bonanza económica de los últimos años? ¿Por qué no hay mejores efectos redistributivos? Consideramos que gran parte de la respuesta se encuentra en la debilidad del Estado, así como en la distancia y desconfianza recíproca entre los políticos y las redes de expertos y técnicos capaces de implementar políticas eficaces.

Podría pensarse que la mayor influencia de las redes tecnocráticas es algo positivo para la toma de decisiones, por el hecho de abrir la arena pública más allá de los partidos. La literatura sobre redes de políticas y nuevas formas de conducción social (Fleury 2002; Lechner y otros 1999; Messner 1999) considera a estas como generadoras de

oportunidades para la inclusión de nuevos actores dentro del campo de la deliberación y formulación de políticas públicas. La literatura sobre las redes de actores privados y públicos que tienen influencia en las políticas públicas entiende que la conformación de estas es el resultado de procesos de democratización, descentralización y complejización de las sociedades modernas. Según Lechner y otros (1999), la clásica organización centralizada en el eje del Estado es reemplazada por nuevas formas de coordinación social más ágiles y flexibles, como lo son la coordinación centrada en el mercado y la coordinación por redes. El reto del período en que el Estado deja de ser el núcleo exclusivo de representación, planificación y conducción pública, consiste en la generación de nuevas formas de coordinación que permitan la inclusión de nuevos actores. Por otro lado, en la década de 1990 se desarrolló la literatura sobre los *technopols*, expertos con capacidades de acción política, que fueron los artífices del cambio de modelo de desarrollo en América Latina, del abandono de políticas populistas y estatistas y la adopción de políticas orientadas al mercado, algo que parecía imposible de lograr en su momento (Domínguez 1997).

En el caso peruano, sin embargo, el funcionamiento de estas redes no constituye una ampliación de un campo de acción monopolizado por los partidos y el Estado que abre espacios para la participación de la sociedad civil, sino más bien una sustitución de los partidos por redes no sujetas a control ciudadano y deliberación pública, con riesgos evidentes de caer en lógicas particularistas. No creemos que sea casualidad que al analizar el destino de los *technopols* tan bien apreciados por esa literatura se constate que los países en los que su participación fue positiva son aquellos con sistemas de partidos más fuertes, mientras que en los países donde la competencia política era más restringida o caótica, los resultados fueron claramente negativos. En el primer caso podría ubicarse a personajes como Fernando Henrique Cardoso en el Brasil y Alejandro Foxley en Chile; en el segundo, a Pedro Aspe en México, Domingo Cavallo en la Argentina y Alberto Dahik en el Ecuador.

Frente a este panorama, ¿qué recomendaciones podrían esbozarse para acercarnos a una relación virtuosa entre Estado, partidos y *think tanks*? Habría que actuar en varios frentes. Una de las recomendaciones que se desprende de este estudio es que se tiene que promover la investigación aplicada en los centros de investigación, el desarrollo de políticas de Estado consecuencia de un debate y deliberación pública, y el encuentro regular entre la comunidad académica y los actores políticos. Es necesario que los *think tanks* investiguen sobre los temas de la agenda política existente y aporten con nuevas y mejores herramientas de análisis o interpretación sobre aquellos que preocupan a los partidos. En esta línea, una iniciativa interesante ha sido puesta en práctica por el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), que en 2007 utilizó una nueva

estrategia de incidencia política para las investigaciones de sus centros asociados. En lugar de solo organizar reuniones para socializar los resultados de sus estudios y debatir con los actores políticos, estableció un Consejo Consultivo Público, conformado por representantes de ministerios y organismos públicos, que propuso temas de la agenda política sobre los que se necesitaba mayor información y análisis social.²¹ Para que esto se dé, es fundamental el papel que juega la cooperación internacional y el establecimiento de fondos públicos y privados dedicados a la investigación en temas prioritarios.

Otra manera de afrontar el déficit en la calidad de las políticas públicas, mantenido por la débil relación entre *think tanks* y partidos, es mejorar la capacidad técnica del Legislativo mediante el asesoramiento de los centros de investigación a las comisiones parlamentarias y sus respectivos secretarios técnicos. Si bien esto podría limitar la colaboración de las instituciones de la sociedad civil a una agenda legislativa establecida y a la voluntad de los actores políticos involucrados en determinados temas, sin contribuir al fortalecimiento programático de los partidos, es importante avanzar en este aspecto pues aporta a la solución del problema apremiante de la calidad del proceso legislativo. La profesionalización del trabajo en el Congreso facilitaría la comunicación entre los centros de investigación y los políticos. Esta es una meta factible de alcanzar.

Finalmente, una de las principales medidas que favorecerían el fortalecimiento de los partidos políticos en materia de formación de cuadros y desarrollo programático sería fomentar la creación de centros de capacitación, formación y elaboración de propuestas vinculados a aquellos. Para tal fin, sería importante que el financiamiento público contemplado en el artículo 29 de la Ley de Partidos Políticos (Ley 28094) sea efectivamente implementado y destinado a actividades de capacitación e investigación.²² Esta medida debería ir acompañada de otras para que, en efecto, las plataformas electorales de los partidos se conviertan en orientaciones de gobierno y propuestas legislativas. Complementariamente, consideramos que una profundización de la lógica de la ley de partidos y de la ley de barrera electoral, que eleva los costos de entrada al sistema político, sería positiva en la medida en que ayudaría a restringir el espacio para los partidos más improvisados, personalistas y oportunistas, y a perfilar mejor las opciones más fuertes, con lo que la oferta y la competencia política podrían alinearse más claramente siguiendo lógicas ideológicas y de programas de gobierno.

Bibliografía

CONAGHAN, Catherine M.

1997 “Las estrellas de la crisis. El ascenso de los economistas en la vida pública peruana”. *Pensamiento Iberoamericano*, n.º 30, pp. 177-206.

CONAGHAN, Catherine M. Y James M. MALLOY

1994 *Unsettling statecraft. Democracy and neoliberalism in the Central Andes*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

DOMÍNGUEZ, Jorge, Editor

1997 *Technopols. Freeing politics and markets in Latin America in the 1990s*. University Park, PA: Penn State University Press.

FLEURY, Sonia

2002 “El desafío de la gestión de las redes políticas”. *Revista Instituciones y Desarrollo*, n.ºs 12-13. Barcelona: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, pp. 221-247.

GONZALES DE OLARTE, Efraín

1991 *El péndulo peruano. Políticas económicas, gobernabilidad y subdesarrollo, 1963-1990*. Lima: IEP - CIES.

LECHNER, NORBERT, René MILLÁN Y Francisco VALDÉS, Coordinadores

1999 *Reforma del Estado y coordinación social*. México, D. F.: Plaza y Valdés: Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Autónoma de México.

LEVITSKY, Steven Y LUCAN WAY

2002 “Elections without democracy: the rise of competitive authoritarianism”. *Journal of Democracy*, vol. 13, National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press, pp. 51-66.

LYNCH, Nicolás

1999 *Una tragedia sin héroes: la derrota de los partidos y el origen de los independientes. Perú 1980-1992*. Lima: UNMSM.

MEJÍA, Andrés

2008 *Do legislatures —and legislators— matter for poverty reduction?* Brighton: Institute of Development Studies, University of Sussex.

MELÉNDEZ, Carlos

- 2007 “Partidos y sistema de partidos en el Perú”. En: Rafael Roncagliolo y Carlos Meléndez, editores, *La política por dentro: cambios y continuidades en las organizaciones políticas de los países andinos*. Lima: IDEA Internacional / Transparencia.

MESSNER, Dirk

- 1999 “Del estado céntrico a la ‘sociedad de redes’. Nuevas exigencias de la coordinación social”. En: Norbert Lechner, René Millán y Francisco Valdés, coordinadores, *Reforma del Estado y coordinación social*. México, D. F.: Plaza y Valdés: Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Autónoma de México, pp. 77-122.

TANAKA, Martín

- 1998 *Los espejismos de la democracia: el colapso del sistema de partidos en el Perú 1980-1995 en perspectiva comparada*. Lima: IEP.
- 2005 *Democracia sin partidos Perú 2000-2005: los problemas de representación y las propuestas de reforma política*. Lima: IEP.
- 2006 “From crisis to collapse of the party systems and dilemmas of democratic representation: Peru and Venezuela”. En: Scott Mainwaring, Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro, editores, *The crisis of democratic representation in the Andes*. Stanford: Stanford University Press, pp. 47-77.

TUESTA, Fernando

- 1995 *Sistema de partidos políticos en el Perú 1978-1995*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

STOKES, Susan

- 1999 “What does policy switches tell us about democracy?” En: A. Przeworski, S. Stokes y B. Manin, editores, *Democracy, accountability and representation*. Nueva York: Cambridge University Press, pp. 98-130.



Notas

- ¹ Al respecto, véase Levitsky y Way 2002; y Tanaka 2006.
- ² Véase la lista de los entrevistados por los autores del estudio en el anexo 2.
- ³ Esto nos fue explícitamente comentado en las entrevistas por Patricia Teullet, gerente general de COMEX Perú, así como por Javier Azpur, de la ONG Propuesta Ciudadana. En el caso de las ONG, los donantes que financian sus iniciativas muchas veces exigen que sus estrategias de incidencia se basen en relaciones pluralistas, sin privilegiar vínculos con ningún partido en particular.
- ⁴ Sobre el debate en torno a la vigencia o no de un sistema de partidos en el Perú puede verse Tuesta 1995 y Lynch 1999. La posición que aquí asumimos respecto de estos años se desarrolla sobre la base de lo expuesto en Tanaka 1998.
- ⁵ Entrevista a Ernesto González, asesor de la Fundación Friedrich Ebert.
- ⁶ Al respecto, véase Conaghan y Malloy 1994.
- ⁷ Entrevista a Percy Táborny, subsecretario general del PPC.
- ⁸ En 1995, el PAP obtuvo 8 escaños, AP 4, el PPC 3 e IU 2, sumando todos 17 de 120 miembros; en votos, el PAP obtuvo el 7%, AP el 3%, el PPC el 3% e IU el 2%, sumando todos el 15%.
- ⁹ Entrevista a Fritz Du Bois, investigador del IPE.
- ¹⁰ Entrevista a Javier Azpur, coordinador ejecutivo del Grupo Propuesta Ciudadana.
- ¹¹ Sobre el funcionamiento de los partidos en la década de 1990 véase Meléndez 2007.
- ¹² Esta posición se desarrolla en Tanaka 2005.
- ¹³ Entrevista a Félix Jiménez, profesor en el Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú, y a Gonzalo García, jefe de plan de gobierno del Partido Nacionalista Peruano.
- ¹⁴ Entrevista a Gonzalo García.
- ¹⁵ Sobre el funcionamiento interno del gobierno de García entrevistamos al antropólogo Juan Ossio.
- ¹⁶ Estos cuadros provienen de diversas canteras, dentro de las que destaca el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP). Por ejemplo, en el momento actual la ministra de Comercio, el jefe de asesores del MEF, el viceministro de economía del MEF y el presidente del BRCP proceden del CIUP. Sin embargo, estas personas están allí a título personal y su participación no involucra a la institución, que cuenta también con investigadores con posturas de oposición al gobierno.
- ¹⁷ Entre los años 2007 y 2008, el presidente García escribió una serie de artículos para el diario *El Comercio* (“El perro del hortelano”), el de mayor prestigio entre las élites económicas y sociales del país, exponiendo no solo las reformas que consideraba prioritarias para promover la inversión privada y modernizar la economía, sino también las razones que lo separaban de quienes identificaba como sus principales críticos: las ONG y la prensa identificada con posiciones de izquierda.
- ¹⁸ Jefe de plan de gobierno del PAP.
- ¹⁹ Entrevista a Percy Táborny.

²⁰ Entrevistas a Fritz Du Bois, Patricia Teullet y Gabriel Ortiz de Zeballos, este último investigador de APOYO.

²¹ Entrevista a Javier Portocarrero, director ejecutivo del CIES.

²² Artículo 29: “Dichos fondos se otorgan con cargo al Presupuesto General de la República y son recibidos por los partidos políticos para ser utilizados en actividades de formación, capacitación e investigación durante el quinquenio posterior a la mencionada elección, así como para sus gastos de funcionamiento ordinario”.



Anexo 1
Listado de *think tanks* analizados

Institución	Fecha de fundación
IEP – Instituto de Estudios Peruanos	1964
DESCO – Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo	1965
Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú	1969
Fundación Friedrich Ebert	1970
CIUP - Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico	1972
Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos	1972
CEDEP – Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación	1977
Grupo APOYO	1977
ILD – Instituto Libertad y Democracia	1980
CIES – Centro de Investigación Económica y Social	1989
IPE – Instituto Peruano de Economía	1994
COMEX – Sociedad de Comercio Exterior del Perú	1998
Grupo Propuesta Ciudadana	1992
IPESM – Instituto Peruano de Economía Social de Mercado	2001
Instituto de Gobierno de la Universidad de San Martín de Porres	2001

Anexo 2
Lista de entrevistados *

- Javier Azpur, coordinador ejecutivo del Grupo Propuesta Ciudadana
- Ana Lucía Camaíora, directora de investigaciones legales del Instituto Libertad y Democracia (ILD)
- Milagros Campos, asesora del grupo parlamentario Unidad Nacional en el Congreso de la República
- Fritz Du Bois, investigador del Instituto Peruano de Economía (IPE)
- Gonzalo García, jefe de plan de gobierno del Partido Nacionalista Peruano (PNP)
- Ernesto González, asesor de la Fundación Friedrich Ebert, Perú
- Félix Jiménez, profesor en el Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP)
- Gabriel Ortiz de Zevallos, investigador de APOYO
- Juan Ossio, profesor en el Departamento de Antropología de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP)
- Henry Pease, ex congresista por Perú Posible y ex presidente del Congreso de la República 2003-2004
- Javier Portocarrero, director ejecutivo del Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES)
- Percy Tábor, subsecretario general del Partido Popular Cristiano (PPC)
- Javier Tantaleán, jefe de plan de gobierno del Partido Aprista Peruano (PAP)
- Patricia Teullet, gerente general de la Sociedad de Comercio Exterior del Perú (COMEX Perú)

* Todas las entrevistas se realizaron entre setiembre y noviembre de 2008.

Epílogo

Enrique Mendizabal y Kristen Sample

En esta sección, ODI e IDEA Internacional buscan recapitular los conceptos y lecciones presentados a lo largo del libro, así como también extraer algunas recomendaciones para la investigación y la práctica.

Como punto de partida, en el estudio panorámico se propuso una distinción entre *think tanks* internos y *think tanks* externos.

Numerosos partidos políticos latinoamericanos, en el marco de la tercera ola de la democracia en la región, han desarrollado *think tanks* internos. A veces, estos simplemente funcionan como plataformas y están orientados a la competencia electoral. Otras veces, están más dirigidos al proceso de gobierno, forman cuadros y aportan insumos para los programas y plataformas electorales. Es necesario investigar más al respecto: su tamaño, financiamiento y la relación entre *think tanks* internos y la estructura partidaria.

Sobre los externos, el estudio muestra que existen diversas modalidades de vinculación con los partidos políticos, así como formas de organización. Los estudios proponen una tipología cruzando niveles de institucionalización de los partidos y grado de conexión con *think tanks* externos, así como el flujo y la intensidad de la relación. La forma concreta de relación entre *think tanks* externos y partidos políticos parece estar influida por las características de la oferta (desarrollo de conocimiento pertinente) y de la demanda (perfil de los políticos, creencias acerca de la utilidad del uso de evidencia en las políticas, entre otras). Es necesario también saber más sobre esto. ¿Cuáles son los factores institucionales que afectan el puente entre los *think tanks* externos y los partidos?

Tanto en la exploración panorámica como en los estudios de caso, quedó de manifiesto una enorme variedad de situaciones. Hay diferencias entre países, pero también dentro de cada país. La evidencia empírica presentada sugiere que una posible estrategia es considerar a las dos grandes categorías con las que se procuró capturar la realidad de los *think tanks* en la región como tipos ideales en el sentido de Max Weber, como los dos extremos de un continuo. En una punta, los *think tanks* internos puros; en la otra, los centros completamente alejados de los partidos. Entre estos dos extremos hay una gran variedad de situaciones intermedias. Muchos son autónomos respecto de las estructuras partidarias, pero al mismo tiempo tienen un vínculo privilegiado con facciones, partidos o coaliciones de partidos.

Así como existen sistemas de partidos más institucionalizados que otros, también existen sistemas de *think tanks* más institucionalizados, más estables, más enraizados en la sociedad, mejor organizados y más fuertes. ¿Cuáles son las características del sistema de *think tanks*? ¿Constituyen un monopolio, oligopolio, muchas organizaciones fuertes y diferentes? ¿Cuál es el grado de diversidad ideológica de estas organizaciones?

Pero, para entender la relación entre partidos políticos y *think tanks*, hay que conocer más sobre los partidos. A ese continuo de *think tanks* hay que añadirle, tal como lo sugieren las coincidencias entre las funciones de los partidos y los *think tanks*, el continuo de los partidos.

En cuanto a los partidos, hay que considerar cuatro niveles de análisis distintos: las facciones, los partidos, las coaliciones y el sistema de partidos; y en cada uno de estos aspectos hay que llegar más lejos. En particular, parece necesario indagar en la estructura organizativa de los partidos políticos. ¿Qué características organizativas de los partidos inciden en el tipo de vínculo que establecen con los *think tanks*? Las características de los partidos afectan el contenido de las políticas públicas: un partido centralizado y vertical no adopta decisiones políticas del mismo modo que un partido más horizontal y participativo. Es posible que en el primer tipo de partidos sea más sencillo tomar decisiones a partir de información, mientras que en los otros la clave de la decisión es la negociación y no la información.

También es muy importante profundizar en cómo afectan los distintos niveles de institucionalización del sistema de partidos la relación con los *think tanks* externos. Evidentemente, cuando los sistemas de partidos están altamente institucionalizados es más fácil explorar su vínculo con los *think tanks*.

Cuando los sistemas de partidos tienen, en cambio, bajos niveles de institucionalización, para avanzar en el estudio de la utilización de evidencia en las decisiones políticas puede ser necesario incorporar a otros actores. Cuando los partidos son menos institucionalizados emergen actores como los movimientos sociales, que tienden a desempeñar funciones de representación generalmente asociadas a los partidos políticos.

El estudio de ambas organizaciones sugiere que no se puede analizar la relación entre *think tanks* y partidos políticos olvidando que ambos tienen conexiones con otros actores del sistema político y grupos de expertos. Y no todas las sociedades han desarrollado redes de asesoría técnica especializada similares, ni tienen la misma predisposición a incorporar evidencia en las políticas.

Además del corte sincrónico, para comprender la relación entre partidos y *think tanks* hay que hacer un corte diacrónico, es decir, tomar en cuenta el factor tiempo. El paso del tiempo deja su huella en el sistema político y en los partidos, en los grupos de expertos y en los propios centros de pensamiento. No es posible entender bien lo que ocurre hoy sin reconstruir la historia. Por eso, todos los autores del presente volumen se sintieron obligados a mirar hacia atrás, a distinguir etapas, a reconstruir dinámicas y variaciones.

El tiempo afecta a los partidos de formas muy variadas. Una de las más importantes es que convierte a los partidos de gobierno en partidos de oposición, y viceversa. Esto tiene un alto impacto en su relación con los *think tanks*. Cuando les toca desempeñar roles ejecutivos, los partidos tienen a disposición la información y la estructura del Estado. Esto los ha llevado —si el Estado tiene capacidad técnica y en los casos en que el Ejecutivo tiene amplias competencias— a demandar menos insumos técnicos de los *think tanks*. Cuando están en la oposición la situación cambia: los legisladores de la oposición acuden mucho más frecuentemente a los *think tanks* por información, ideas y alternativas. La intensidad de la demanda, en este caso, depende también de las características del Estado: si el Parlamento tuviera buenas asesorías técnicas, los parlamentarios de la oposición no requerirían acudir tanto a los *think tanks*, aunque sí lo podrían hacer sus asesores.

Los casos presentados sugieren que los *think tanks* parecen jugar un papel importante en la elaboración de plataformas electorales interactuando con las estructuras partidarias. Esto nos lleva a la cuestión de la discusión sobre *think tanks*, las políticas y la política.

Hay que distinguir entre *think tanks* y la política, y las políticas; pero, de todos modos, valdría la pena mostrar que entre ambas existe un estrecho contacto. El siguiente escenario resulta plausible: los partidos de gobierno que logran ser reelectos son aquellos que elaboran políticas públicas consistentes, serias, apoyadas en información, cumpliendo con lo que le prometieron a sus electores durante la campaña electoral. Para ganar elecciones hay que cumplir con lo ofrecido. Para cumplir de la mejor manera posible con las promesas hay que elaborar las políticas a partir de evidencia. La oposición logra desplazar a los partidos en el gobierno cuando demuestra que puede hacer mejor el trabajo. Para eso precisa acudir a información que ponga de relieve los fracasos e inconsistencias de las políticas del gobierno; precisa también poder esgrimir alternativas viables e inteligentes, y relevantes a las orientaciones de las políticas del gobierno; precisa, finalmente, poder estructurar estas propuestas en una plataforma electoral y en un programa de gobierno sólido. Mirada desde este ángulo, la distinción entre *think tanks* orientados a la política y aquellos orientados a las políticas se desdibuja un poco.

En su lugar aparece un concepto importante: quien quiera mantener o conquistar el gobierno deberá demandar información y evidencia. El saber es un arma formidable en la lucha por el poder.

Esperamos que este estudio sirva para comprender las características particulares de la relación histórica entre *think tanks* y partidos políticos en América Latina. En primera instancia, los casos presentados muestran que no podemos mantener una definición de *think tanks* que no incluya su relación con el sistema político y sus otros actores, ni tampoco que excluya a organizaciones por no reflejar, al pie de la letra, el patrón anglosajón.

Asimismo, es posible extraer una serie de recomendaciones de los cinco estudios nacionales:

- Aceptar una definición ampliada de *think tanks* para incluir la función que cumplen, en lugar de su tipo o forma de organización; su pertenencia al sistema político; y la diversidad de sus relaciones con otros actores del sistema. Asimismo, se debe asegurar que el apoyo a los *think tanks* considere este sistema y que no atente contra el desarrollo del sistema político; idealmente, buscarían contribuir de manera activa a su desarrollo y al aprovechamiento de la evidencia basada en investigación.
- Reconocer que la relación entre *think tanks* y partidos es dinámica y se encuentra sujeta a las demandas del ciclo electoral. En este sentido, es esencial estudiar y entender los incentivos que influyen en el nivel de interés y demanda que pueden tener los partidos por la información y la evidencia programática.
- Promover la investigación aplicada en los centros de investigación sobre los temas que son percibidos como problemas públicos por la ciudadanía, para aportar con nuevas y mejores herramientas de análisis o interpretación sobre aquellos que preocupan a los partidos.
- Fortalecer las relaciones entre partidos políticos y *think tanks* creando espacios de diálogo sostenibles en el tiempo. Para ello, no solo es necesario que los centros de pensamiento generen propuestas basados en evidencias y en las problemáticas encontradas en la sociedad, sino que además las difundan de forma más creativa y sistemática a actores externos, entre los que destacan los partidos políticos.
- Mejorar la capacidad técnica del Legislativo mediante el asesoramiento de los centros de investigación a las bancadas parlamentarias y a las comisiones parlamentarias. Así, los *think tanks* no solo tendrán un papel en la campaña electoral sino también en las decisiones que se toman en los parlamentos.

- Desarrollar capacidades para promover la colaboración en lugar de la competencia, mediante el fortalecimiento de los sistemas políticos y de las redes de asesoría especializada. Por ejemplo, fomentar la creación de centros partidarios de formación, sobre todo de cuadros de jóvenes que aspiran a desarrollar una carrera política. Estos procesos pueden facilitar un sentido de “cuerpo” hacia el colectivo que dé “sustentabilidad” a las carreras políticas individuales, generando lealtades e incluso relaciones de amistad. La capacitación se convierte así en un proceso de conformación de élite política en términos técnicos y sociales.
- Fortalecer y estrechar las relaciones entre los *think tanks* y los medios de comunicación, para que estos últimos promuevan una cultura de aprecio al conocimiento basado en evidencia.
- Considerar la creación de un fondo proveniente del gobierno y la cooperación internacional, y asignarlo de forma competitiva a centros de políticas públicas que demuestren capacidad de generar propuestas para mejorar la democracia y la gobernabilidad del país. Así se podrían crear las condiciones para que los *think tanks* elaboren propuestas dirigidas a fortalecer no solo las ideas sino la propia institucionalidad de los partidos políticos, así como su capacidad de intermediar entre las demandas y expectativas de la población y las políticas públicas generadas en el Estado.
- Finalmente, como política de Estado de largo plazo, es importante apoyar iniciativas que promuevan el desarrollo de carreras académicas relacionadas con el proceso de generación de políticas y la gestión política.

Sobre los autores

Editores

Enrique Mendizabal es Research Fellow del Overseas Development Institute (ODI) en Londres, donde se especializa en los roles que juegan los *think tanks* y las redes de investigación en los procesos de políticas de desarrollo. Entre sus proyectos más recientes se encuentran la Red de Políticas de Desarrollo basadas en Evidencia (EBPDN), la Comunidad de Aprendizaje para Mapeo de Alcances (Outcome Mapping Learning Community) y el programa de Comercio y Pobreza en Latinoamérica (COPLA).

Kristen Sample, Jefa para la Subregión Andina del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional). Además, se desempeña como Coordinadora Regional de IDEA Internacional en asuntos de género y democracia y desarrollo. Editora o autora de diversas publicaciones incluyendo a: *La política y la pobreza en los países andinos*; *Del Dicho al Hecho: Manual de buenas prácticas para la participación de las mujeres en los partidos políticos latinoamericanos*; y *Democracia en la Región Andina: los telones de fondo*. Magister en Políticas Públicas por la Universidad de Harvard. Ha laborado en Perú, Bolivia, Guatemala y Chile en diversos cargos relacionados con el fortalecimiento de la democracia y el apoyo a la sociedad civil.

Estudio marco

Adolfo Garcé es Magíster en Ciencia Política (Universidad de la República, Uruguay). Es docente e investigador del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de la República) en Régimen de Dedicación Total. Se ha especializado en el análisis de la dinámica política del conocimiento especializado, aunque también se ha interesado en la evolución de las ideologías de los partidos políticos uruguayos.

Partidos políticos y *think tanks* en Bolivia

Carlos Toranzo es economista por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y candidato a doctor en la misma universidad. Tiene maestrías en Economía: Escolatina Universidad de Chile y de Ciencia Política de la UNAM. Fue docente en las Universidades Católica de Chile y UNAM. Fue profesor visitante en Saint Antony's College, Latin American Centre, Oxford, Inglaterra. Fue investigador asociado del International Porter Protection Group (IPPG), London School of Economics. Es

miembro del Board internacional de Development Policy Review del Overseas Development Institute de Londres. Cuenta con varios libros y artículos publicados en Bolivia y América Latina, Estados Unidos y Europa. Es asesor de la Conferencia Episcopal de Bolivia y director de Tiempo Político, La Razón. Es coordinador de Proyectos en la Fundación Friedrich Ebert-Bolivia.

Los *think tanks* y su rol en la arena política chilena

Matías Cociña es Ingeniero Civil Industrial y Magister en Economía Aplicada por la Universidad de Chile. Actualmente estudia un doctorado en Sociología en The University of Wisconsin-Madison, donde trabaja como Project Assistant para el Center on Wisconsin Strategy (www.cows.org). Ha sido investigador de la Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN). Participó como asistente de investigación en la Comisión Presidencial Trabajo y Equidad, Chile. Ha sido profesor del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile e investigador del Programa de Habilidades Directivas del mismo Departamento. Es columnista regular en www.delarepublica.cl.

Sergio Toro es investigador del área de gobernabilidad de la Corporación de Estudios para Latinoamérica-CIEPLAN. Es Magister en Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile y cursa el programa de doctorado en esa misma casa de estudios. Entre sus publicaciones figuran artículos sobre partidos en el Congreso (World Political Science Review, Revista de Ciencia Política, entre otras) y participación electoral (UNDP, Revista de Ciencia Política). Hoy es profesor de Política Comparada en el Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Partidos políticos y *think tanks* en Colombia

Juan Fernando Londoño es coordinador del Proyecto de Fortalecimiento de la Democracia del PNUD e IDEA Internacional en Colombia. Es profesor de la Universidad Externado de Colombia. Ha trabajado para varios organismos internacionales de cooperación. De 2000 a 2004 fue asesor de la Unidad para la Promoción de la Democracia de la OEA. Su formación académica incluye una maestría en Ciencia Política y otra en relaciones internacionales de School of Advanced International Studies (SAIS) Johns Hopkins University, así como una especialización en Gestión Pública y otra en Derecho Constitucional y Parlamentario. Fue Jefe de Asuntos políticos del Ministerio del Interior y Asesor del Ministro. Ha trabajado también como jefe de gabinete del Partido Liberal y como asesor del Congreso de la República.

Partidos políticos y *think tanks* en el Ecuador

Orazio J. Bellettini es emprendedor social, experto en políticas públicas y profesional de la gestión de *think tanks* y otras organizaciones de la sociedad civil. Es docente en áreas de finanzas y gestión pública así como de reformas y políticas públicas en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, la Academia Diplomática del Ecuador y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) - Ecuador. Ha apoyado procesos de reforma del estado, educación, transparencia y acceso a la información en México, Ecuador y Guatemala. Luego de su graduación del Programa de Administración y Políticas Públicas en la Escuela de Gobierno John F. Kennedy, Universidad de Harvard, cofundó —y es actualmente su Director Ejecutivo— el Grupo Faro, un *think tank* orientado a promover la participación de la sociedad civil y el sector privado en el diseño, propuesta e implementación de reformas y políticas públicas. Fue un Harvard Mason Fellow en 2004; es Ashoka Fellow e integrante de la Red de Líderes de AVINA desde el 2008.

Melania Noemí Carrión cursó las carreras de Derecho y Administración de Empresas en la Universidad Nacional de Loja - Ecuador. Se graduó de la Maestría en Relaciones Internacionales, mención Negociaciones y Resolución de Conflictos en la Universidad Andina Simón Bolívar. Es candidata a Magister en Ciencias Sociales, mención Ciencia Política de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO-Sede Ecuador. Es consultora en temas varios de ciencia política y políticas públicas, articulista de opinión e investigadora del Área de Fortalecimiento y Gestión Pública de Grupo FARO.

Think tanks y partidos políticos en el Perú: precariedad institucional y redes informales

Martín Tanaka es Doctor en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede México. Actualmente es investigador asociado en el Instituto de Estudios Peruanos y profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Tiene libros y capítulos de libros publicados por el Instituto de Estudios Peruanos, Cambridge University Press, Stanford University Press, Brookings Institution Press, Lynne Rienner Publishers, Routledge, Fundación Pablo Iglesias, Instituto de Estudios Sociales de la UNAM, la Universidad de Londres, entre otros. Es también columnista semanal del diario peruano La República.

Rodrigo Barrenechea es Bachiller en Sociología de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Es miembro del área de Sociología y Política y editor de la Revista Argumentos en el Instituto de Estudios Peruanos (IEP). Sus áreas de interés son representación política, partidos y régimen político.

Sofía Vera es Bachiller en Sociología de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Es miembro del área de Sociología y Política del Instituto de Estudios Peruanos (IEP). Ha trabajado en temas de representación política, elecciones, descentralización, e instituciones políticas.



El Overseas Development Institute (ODI) y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) reúnen en este volumen un conjunto de estudios que ayudan a comprender las características particulares de la relación histórica entre *think tanks* y partidos políticos en América Latina. Los autores convocados consideran que la perspectiva anglosajona no siempre incluye a la política en su definición de *think tanks*, hecho que ha conducido al desarrollo de prácticas de apoyo a *think tanks* o centros de pensamiento sin considerar el efecto que estas pueden tener sobre el sistema político en el que operan. El volumen también busca ofrecer recomendaciones para fortalecer la relación entre el conocimiento y la política y, con ello, a las democracias y al desarrollo sostenible en Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú, países comprendidos en el análisis.

IDEA Internacional

El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) es una organización intergubernamental con 25 países miembros. Trabaja apoyando a las instituciones y procesos democráticos en el mundo entero, proporcionando recursos para el fortalecimiento de capacidades, desarrollando propuestas de política y apoyando a las reformas democráticas. Las áreas principales de experiencia del Instituto son los procesos electorales, los sistemas de partidos políticos, los procesos constitucionales, y el género y la democracia.

ODI

El Overseas Development Institute (ODI) es el *think tank* independiente en temas de desarrollo internacional y humanitarios más importante de Gran Bretaña. Su misión es inspirar e informar la política y la práctica conducentes a la reducción de la pobreza, al alivio del sufrimiento y al logro de modos de desarrollo sostenibles en países en vías de desarrollo. Para tal efecto, vincula la investigación aplicada de alta calidad, el asesoramiento práctico sobre políticas, y el debate y la divulgación de conocimientos enfocados en la política.

IDEA Internacional
Strömsborg
SE-103 34 Estocolmo
Suecia
Tel: +46 8 698 37 00
Fax: +46 8 20 24 22
info@idea.int
http://www.idea.int

ISBN: 978-91-85724-73-4

Con el auspicio de:

