



Extracted from *Thinking Politics: Think Tanks and Political Parties in Latin America (Spanish)*

© International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2009.

**International IDEA, Strömsborg, 103 34 Stockholm, Sweden**  
**Phone +46-8-698 37 00, Fax: +46-8-20 24 22**  
**E-mail: [info@idea.int](mailto:info@idea.int) Web: [www.idea.int](http://www.idea.int)**

# Partidos políticos y *think tanks* en Bolivia

Carlos Toranzo Roca

## Introducción<sup>1</sup>

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.<sup>2</sup> 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,<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup> 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)<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup>

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.<sup>7</sup> 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 hicéramos 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,<sup>8</sup> 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.”<sup>9</sup>

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,<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup>

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,<sup>12</sup> 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.<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup> 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,<sup>15</sup> 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).<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup>

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.<sup>18</sup> 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 Cejis<sup>19</sup> 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.

SOUSA 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

- <sup>1</sup> 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.
- <sup>2</sup> 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).
- <sup>3</sup> 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.
- <sup>4</sup> 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.
- <sup>5</sup> 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.
- <sup>6</sup> 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.
- <sup>7</sup> Tal ha sido el caso del MNR, en el que Gonzalo Sánchez de Lozada sustituyó institucionalmente a Víctor Paz Estenssoro.
- <sup>8</sup> Cinco es un caso paradigmático de una ONG cuyo trabajo es de *think tank*, de apoyo a un partido, al MIR.
- <sup>9</sup> 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.
- <sup>10</sup> En esa época no se hablaba aún de las temáticas indígenas, la visión era más bien de clase: obreros y campesinos.
- <sup>11</sup> Artemio Camargo fue asesinado por la dictadura de Luis García Meza, junto a la dirigencia clandestina del MIR, el 15 de enero de 1981.
- <sup>12</sup> En Bolivia, desde la década de 1970 es una constante la presencia de cooperantes internacionales ubicados en ONG de apoyo a los movimientos sociales.
- <sup>13</sup> La Fundación Ebert cuenta con alrededor de cinco mil publicaciones.
- <sup>14</sup> 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.
- <sup>15</sup> 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.
- <sup>16</sup> La Fundación Milenio tiene cerca de doscientos publicaciones.
- <sup>17</sup> 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.
- <sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> 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).