



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 Web: www.idea.int

Partidos políticos y *think tanks* en el Ecuador

Orazio Belletini y Melania Carrión¹

Introducción

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

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

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

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

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

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

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

I. Los actores

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

1. Los partidos políticos

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

SCHATTSHNEIDER, 1942

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

1.1. Una definición de partido político

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

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

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

1.2. Funciones de los partidos políticos

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

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

1.3. El estudio de los partidos políticos⁷

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

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

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

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

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

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

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

El referido documento del BID señala además que

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

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

2. Los *think tanks*

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

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

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

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

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

2.2. Algunas funciones de los *think tanks*

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

(i) *Think tanks como legitimadores de políticas*

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

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

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

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

(iii) *Think tanks como conductos financieros*

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

(iv) *Think tanks como red de políticas*

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

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

(v) *Think tanks como proveedores de cuadros*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Como señalan Garcé y Uña:

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

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

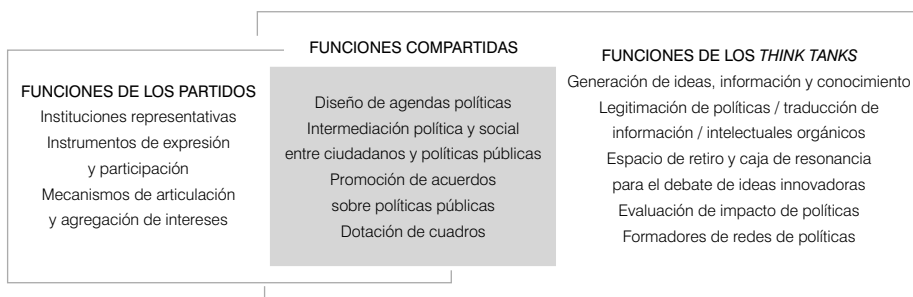
Pese a esta consideración, como argumentan Baier y Bakvis (2006), los *think tanks* pueden a menudo competir con los partidos, como ocurre en el caso canadiense, lo que no significa dejar de lado el ideal normativo y perfectamente posible de convivencia y cooperación. En su estudio de la relación entre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

Este análisis, sumado al estudio realizado por Garcé y Uña (2006), permite sumergirse en el aún desconocido mundo de los nexos entre los partidos políticos y los *think tanks*. Las escasas investigaciones desarrolladas al respecto han despertado un mayor interés académico por explorar temas como: ¿Qué tipo de relaciones han existido en los países latinoamericanos y ecuatorianos con *think tanks*? De existir relaciones formales o informales, ¿existe un patrón que permita descubrir variables que expliquen la relación? En la arena ideológica o de vida del partido, ¿son más proclives unos que otros a esa relación? ¿Cómo se dan los nexos y en qué contextos? ¿Con qué tipo de *think tanks* son más proclives a relacionarse los partidos ecuatorianos? ¿Cuáles han sido los niveles de relación y la fluidez entre partidos políticos y *think tanks* en el país? ¿Puede intentarse una clasificación de tipos de relación? Y quizá la pregunta central: ¿Qué papel han jugado las políticas públicas en esas relaciones?

Para entender mejor las relaciones entre partidos políticos y *think tanks*, el gráfico presenta aquellas funciones que suelen ser consideradas exclusivas de cada una de estas organizaciones, así como aquellas que podrían corresponder a ambas.

Como se señaló en párrafos anteriores, los partidos políticos siguen siendo los actores encargados de agregar y representar intereses y de organizar la competencia política para gestionar el poder. Sin embargo, en los sistemas políticos latinoamericanos, caracterizados por partidos políticos de bajo nivel de institucionalización y legitimidad, es esperable que algunas de sus funciones sean asumidas por actores como los *think tanks*.

Relaciones exclusivas y complementarias entre partidos políticos y *think tanks*



Elaboración propia.

La debilidad de los partidos políticos en América Latina es especialmente manifiesta en el Ecuador. De acuerdo con el ya citado estudio del BID (2006), el Ecuador está en las últimas posiciones del índice de consolidación de los partidos políticos en América Latina. Adicionalmente, a diferencia de lo ocurrido en Chile y la Argentina —donde, según un estudio realizado por la Universidad de Filadelfia en el año 2008 (McGann 2008), están los mejores centros de políticas públicas de América Latina—, en el Ecuador

pareciera que no se ha producido un florecimiento de *think tanks* ni de alianzas entre estos y los partidos políticos.¹⁵ Por ello, el presente estudio se concentrará en analizar la naturaleza de las experiencias de colaboración entre partidos políticos y *think tanks* en el caso ecuatoriano.

III. *Think tanks* y partidos políticos en el Ecuador: ¿a la espera de conocerse o una unión fallida?

Para analizar la naturaleza de las relaciones entre *think tanks* y partidos políticos, en esta sección se presentan los casos más reconocidos de colaboración entre estos actores en el Ecuador. Se describirá la relación entre la CORDES y el partido de la Democracia Cristiana (DC)¹⁶ como la experiencia más elocuente de vinculación. De forma más general, se explorarán las experiencias de colaboración entre el ILDIS y el partido Izquierda Democrática (ID), y entre FLACSO-Ecuador y el movimiento Alianza País (AP). De esta forma se intentará presentar las características relevantes de las organizaciones participantes en estas alianzas y desarrollar un modelo analítico comparativo para entender las diferencias y similitudes entre estas experiencias. Se incluye también el análisis de algunos de los factores que motivaron las relaciones y las características de la relación. Al final, dada la naturaleza exploratoria de este estudio, se presentan algunas consideraciones adicionales para futuras investigaciones.¹⁷

A continuación se describe a los actores que intervienen en cada una de estas alianzas, así como los principales momentos de la colaboración.

(i) CORDES –*Democracia Cristiana*

La Democracia Cristiana (DC), uno de los partidos más tradicionales del Ecuador,¹⁸ tiene sus antecedentes en la Democracia Cristiana fundada en 1964 con el ideario de Osvaldo Hurtado. Se constituye como Democracia Popular en 1979, cuando se alinea con la Concentración de Fuerzas Populares (CFP) para las elecciones en las que Hurtado participa como candidato a vicepresidente y en las que la alianza CFP-DC logra la victoria presidencial.

Pese al rol protagónico de Hurtado desde su momento fundacional, la DC nace como propuesta progresista y alternativa a la tradición personalista y caudillista que caracterizó al Ecuador antes de la dictadura militar. Si bien existió siempre una estructura jerárquica desde las élites del partido hacia las bases, sus líderes se interesaron por construir una estructura partidaria formal. De esta manera, la DC no registró en su fase fundacional la presencia de un líder carismático alrededor del cual girara la organización partidaria. Al contrario, a pesar de la importante presencia de personalidades que han influido

significativamente en el partido, a partir de 1981 se buscó consolidar la estructura partidaria y los aspectos ideológico-programáticos.¹⁹

Pero la DC experimentó profundos cambios internos y pasó de ser un partido político de concepción revolucionaria a otro de tipo social modernizante; del “socialismo comunitario” al “mercado solidario”, ubicándose, como lo demuestra Freidenberg (2001), como uno de los partidos más representativos del centro.

La DC nace y se estructura con el apoyo financiero de la Fundación Konrad Adenauer (KAS) de Alemania y con el impulso de algunas personalidades y simpatizantes, quienes se desempeñaron en cargos burocráticos dentro del partido y la administración pública cuando el partido llegó al poder.

La CORDES se constituye en 1984 como una institución privada sin fines de lucro por iniciativa del ex presidente Osvaldo Hurtado,²⁰ con la colaboración de un grupo de académicos y profesionales con experiencia en los sectores público y privado.²¹ Desde una perspectiva democrática, tiene como misión generar y promover soluciones para el desarrollo del Ecuador y el perfeccionamiento de la democracia mediante estudios, asesorías, capacitaciones y proyectos aplicados.

Su fundador, Osvaldo Hurtado, ex presidente del Ecuador y uno de los principales dirigentes de la DC durante muchos años, es quien orienta las acciones de la organización, promueve sus trabajos, concibe proyectos, busca financiamiento y dirige investigaciones. Hurtado preside una junta directiva conformada por académicos y políticos que ocuparon importantes cargos en la administración pública y que ha mostrado escaso recambio de sus integrantes desde su fundación.

Las principales actividades de la CORDES son de capacitación y ofrece programas de esta naturaleza a los sectores públicos y privados en temas de macroeconomía, política económica, econometría, mercados financieros, teoría económica y economía internacional. Realiza además publicaciones periódicas como: *Tendencias Económicas Financieras y Políticas* (semestral), *Carta Económica* (mensual), *Ecuador Economic Weekly* (semanario en inglés) y *Discusión* (boletín electrónico de circulación gratuita).

Además, la CORDES presta servicios de consultoría, para lo que cuenta con una planta de investigadores y consultores asociados.²² La Corporación no recibe ningún tipo de financiamiento estatal y sus principales aportes provienen de la KAS, los que se remontan al nacimiento de la organización.

La CORDES y la DC tuvieron la oportunidad de afianzar sus vínculos durante la Asamblea Constituyente de 1998, que, siendo presidida por Osvaldo Hurtado, solicitó el apoyo de funcionarios de la CORDES como asesores. Varios de estos asesores provinieron del proyecto CORDES-Gobernabilidad, ideado por Hurtado antes de ser asambleísta y financiado por la Cooperación Española, cuyo objetivo era generar propuestas de reforma política, algunas de las cuales finalmente se incorporaron en el texto constitucional aprobado.²³

Con la llegada, en 1998, de Jamil Mahuad a la presidencia de la república como candidato de la DC, se esperaba una gran influencia de la CORDES en el Ejecutivo, como había ocurrido en la Asamblea. Sin embargo, según Osvaldo Hurtado, el entonces presidente Mahuad “no escuchó las propuestas de la CORDES”.²⁴ Para Hurtado, la diferencia del nivel de influencia de la CORDES en la Asamblea y el gobierno nacional (siendo ambos presididos por militantes de la DC) se debió, al menos en parte, a razones personales. En opinión de Hurtado, la organización tuvo influencia en la Asamblea y no en el gobierno demócratacristiano de Jamil Mahuad por el hecho de que él fue elegido asambleísta y presidente de la Asamblea, lo que permitió llevar a esta las propuestas que la CORDES había formulado con anterioridad. Mahuad, por el contrario, convocó a otros sectores políticos al grupo de sus asesores y no incorporó a los funcionarios de la CORDES.

La distancia entre Hurtado y Mahuad y la caída de su gobierno en el año 2000 marcaron el inicio de un distanciamiento de la CORDES de la DC, al punto que, actualmente, sus directivos plantean la independencia respecto de los partidos políticos como uno de los objetivos de la organización.

(ii) ILDIS – *Izquierda Democrática*

La Izquierda Democrática (ID) ha sido uno de los partidos más importantes y representativos del sistema de partidos ecuatorianos desde el retorno a la democracia a finales de la década de 1970. Se constituye legalmente en el año de 1978, adscribiéndose a la ideología socialdemócrata. En poco tiempo logra consolidarse como una de las agrupaciones partidarias mejor organizadas, fundamentalmente por la articulación que en los primeros momentos de su vida política mantuvo entre las diversas unidades subnacionales. La importancia de la ID en el sistema político ecuatoriano se manifiesta cuando se convierte en la primera fuerza política en las elecciones de 1984, y se consolida cuando su líder alcanza la presidencia de la república en 1988.

Si bien la ID logra construir una estructura organizativa importante debido al interés inicial con el que se fundó, cual era —como en el caso de la DC— superar las prácticas

caudillistas y populistas que habían caracterizado la etapa previa al retorno a la democracia, en su dinámica informal y prácticas políticas estaba fuertemente determinada por el personalismo de Rodrigo Borja Cevallos, líder histórico del partido.

Como señala Francisco Muñoz, aunque la ID se adscribe a la propuesta de la socialdemocracia, no logra incorporar bases sociales sindicales o campesinas y se convierte fundamentalmente en un partido de representación de los sectores medios de la sierra del Ecuador y no en un partido socialdemócrata al estilo europeo. El partido jamás integró una fuerza obrera que le diera sustento. Esta habría sido una permanente preocupación entre la socialdemocracia alemana representada por ILDIS en el Ecuador.²⁵

Estas debilidades de representatividad y las programáticas se agudizan en el gobierno de Rodrigo Borja, quien tiene que enfrentar los cambios neoliberales sin encontrar la forma de mediar estos desafíos con la identidad ideológica originaria del partido.²⁶ Se empieza entonces a advertir el debilitamiento del partido y el surgimiento de dos facciones a su interior: aquellos que, con Borja a la cabeza, propugnaban la defensa de la identidad originaria de corte socialdemócrata²⁷ al estilo europeo, y quienes se orientaban hacia una apertura y adecuación a los nuevos desafíos y condicionamientos internacionales.

Estas fricciones no llegan a resolverse en un proceso de redefinición ideológica organizativa y se hacen efectivas en el ámbito subnacional. La Izquierda Democrática perdió su “brújula de identidad partidaria” y en los actuales momentos, como sucede con casi todos los partidos del sistema político ecuatoriano tradicional, está en crisis y sin demostrar posibilidades de una reestructuración exitosa (Muñoz 2007).

El ILDIS es un organismo internacional que pertenece a la Fundación Friedrich Ebert (FES), organización con personería jurídica de derecho privado sin fines de lucro cuya sede se encuentra en Alemania. Se estableció en el Ecuador en 1974 con el fin de fomentar investigaciones en los campos económico, político y social, y realizar trabajos de capacitación en estrecha colaboración con instituciones gubernamentales, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, organizaciones sociales e instituciones académicas.

En tanto fundación de la socialdemocracia alemana, la gestión del ILDIS está indisolublemente ligada a promover y apoyar a los partidos con los que ideológicamente se identifica.

El trabajo del ILDIS en el Ecuador se ha caracterizado más por el apoyo logístico, la asesoría y el acompañamiento a diversos sectores políticos y sociales, que por la ge-

neración de pensamiento instrumental en el campo de las políticas públicas, aunque, como veremos, ha quedado un margen para vínculos de esta naturaleza.

El apoyo que brinda el ILDIS puede ser variado: desde la realización de seminarios y la publicación de sus resultados, la organización de eventos que promuevan diálogos entre los sectores de la tendencia de izquierda, el asesoramiento en programas de gobierno para las campañas electorales, iniciativas como la revista *La Tendencia*, que se constituye como espacio de reflexión de la “nueva izquierda”; hasta proyectos como el que viene desarrollando en apoyo al proceso constituyente ecuatoriano.

Resulta interesante que, a diferencia de la CORDES, en los últimos años el ILDIS no ha tenido como interés fundamental incidir ni generar propuestas de políticas públicas. Esto se debe, entre otras razones, a que no cuenta con una planta de profesionales propia y a que apunta fundamentalmente a la facilitación de procesos sociales y políticos, manteniendo un amplio margen de autonomía.

Pese a la autonomía que ha caracterizado el trabajo del ILDIS y su objetivo de apoyar a diversos sectores de la tendencia de izquierda, la Fundación ha tenido nexos especiales y permanentes con la Izquierda Democrática (ID) —que nace sin mayores pretensiones orgánicas—, que se profundizan en momentos determinados pero que terminaron diluyéndose hasta volverse, en la actualidad, casi imperceptibles.

La relación ID-ILDIS nace por los nexos ideológico-programáticos, que permiten a la ID contar con un aliado estratégico en diversas iniciativas, y al ILDIS gestionar su agenda apoyando a un partido que se había adscrito a su tendencia.

Naturalmente esta relación es de colaboración con amplios márgenes de autonomía. Dicha colaboración se acentúa en momentos cruciales²⁸ como la campaña electoral que llevó a Borja a la presidencia de la república en 1988 y durante su gestión gubernamental, facilitándole insumos mediante la realización de seminarios y eventos de discusión y análisis que le permitieron al partido contar con expertos internacionales que apoyaron la generación de propuestas.

Sin embargo, desde el ILDIS siempre se criticó la imposibilidad de la ID de articular bases sociales sindicales y otras expresiones sociales como la indígena, a lo que se sumaba su incapacidad para establecer vínculos o alianzas con sectores sociales emergentes. Por ello, el ILDIS comenzó a diversificar su radio de acción y apoyar también a otras agrupaciones sociales y partidarias consolidadas, como la indígena Pachacutik o el movimiento Red Ética y Democrática (RED).

Así pues, los límites de la ID para reorientarse como el partido socialdemócrata por excelencia en el Ecuador condujeron poco a poco al ILDIS a buscar nuevos interlocutores, situación que desembocó en el actual apoyo al proceso constituyente, y con él, a la tendencia de la izquierda aglutinada bajo el paraguas llamado Alianza País.

(iii) *FLACSO-Alianza País*²⁹

Durante el último período democrático se han producido limitadas alianzas entre centros de investigación de políticas y partidos políticos. Uno de los casos más conocidos, pese a su corta data, es el del movimiento político Alianza País y los académicos de FLACSO-Ecuador.

Alianza País no es un partido tradicional como lo son la DC y la ID. Al contrario, es un movimiento político joven que irrumpe en la escena pública en el año 2005, en un momento de pérdida de legitimidad de los partidos políticos y de las instituciones democráticas como el Congreso.³⁰

Alianza País se conforma en torno al liderazgo carismático de Rafael Correa, quien consigue reunir diversas fuerzas de izquierda con un discurso anti-*establishment* enraizado en los ideales bolivarianos de integración y tomando como bandera de lucha la reforma política en el marco del “socialismo del siglo XXI”. Con este discurso gana las elecciones presidenciales de 2006 y logra un alto apoyo ciudadano, convirtiéndose en el presidente con uno de los índices de respaldo popular más altos desde el retorno a la democracia.

A diferencia de las experiencias demócratacristiana y socialdemócrata, y en consonancia con el discurso que llevó a Correa a la victoria electoral —que promovía terminar con la “partidocracia” excluyente—, Alianza País no buscó convertirse en un partido político estructurado.³¹

Los antecedentes de Alianza País se encuentran en un grupo de intelectuales, académicos y activistas, algunos de los cuales participaron en el proyecto Jubileo 2000 (dedicado a investigar las dimensiones económicas y éticas de la deuda externa), mientras otros provenían de ONG, universidades como FLACSO y centros como el ILDIS, que formaron la primera estructura de lo que hoy se conoce como el Movimiento Alianza País.³²

La estructura organizativa, aún en formación, se define por carecer de formalidad y las decisiones más importantes se toman en el grupo central, cuyos actores principales son los fundadores, académicos de diversas universidades e integrantes de organizaciones

sociales que se han sumado al movimiento político. La estrategia del Movimiento es apelar a discursos emotivos, simbólicos y míticos, y se caracteriza por su ambigüedad ideológica en materia programática, pero en general se identifica con la izquierda reformista.³³

FLACSO-Ecuador es un centro de estudios de postgrado y se encuentra entre las cinco instituciones de educación superior acreditadas por el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación del Ecuador (CONEA). Sus actividades son primariamente académicas en las diversas disciplinas de las ciencias sociales y presta servicios de consultoría e investigación de tipo académico más que instrumental, como lo afirma su director, Adrián Bonilla.

El mandato constitutivo de FLACSO establece que es un “organismo internacional de carácter regional y autónomo, constituido por los países latinoamericanos y del Caribe para promover la enseñanza e investigación en el campo de las Ciencias Sociales” (artículo 1). Según Adrián Bonilla y Simón Pachano,³⁴ dos de sus autoridades entrevistadas, el margen de acción de FLACSO es amplio y no existe restricción alguna para trabajar con los partidos políticos. Su acción en la esfera política es pluralista e intenta facilitar insumos a los gobiernos, las organizaciones civiles y las instituciones en materia de investigación y asesoría.

FLACSO puede ser considerada a la vez un *think tank* y un centro de postgrado que ofrece programas de doctorado y maestría en ciencias sociales, uno de ellos en el campo de las políticas públicas. Cuenta con financiamiento de la UNESCO y del Estado ecuatoriano.

FLACSO se convirtió en la entidad aglutinadora de gran parte de los fundadores de Alianza País. Durante la campaña electoral sirvió como punto de encuentro de la mayoría de los integrantes del equipo de plan de gobierno del candidato Rafael Correa. Esta función se acentuó una vez elegidos para presidir el Ejecutivo, pues al menos tres ministros y cerca de una decena de viceministros y altos directivos públicos provinieron de las aulas de FLACSO.

1. Análisis de las relaciones entre *think tanks* y partidos políticos en el Ecuador

Cada una de las experiencias expuestas muestra particularidades y especificidades que las hacen diferentes, sin embargo, es posible encontrar muchas similitudes. Dentro de los casos estudiados, el nexa FLACSO-Alianza País es el más atípico dado que, a diferencia de las experiencias DC-CORDES e ID-ILDIS, no está basado en visiones orgánicas o líneas ideológico-programáticas, sino únicamente en las personas que integran ambas organizaciones y que por razones diversas han establecido vínculos de colaboración.

Las relaciones más claras entre *think tanks* y partidos políticos en el Ecuador son las de ID-ILDIS y DC-CORDES. La primera, caracterizada por una colaboración en términos de recursos y apoyo desde el *think tank* hacia el partido, ha sido la más estable y, pese a que no tuvo mayores altibajos en el tiempo, se debilita a partir de las elecciones del año 2006. La segunda, que parecía evidente hasta antes del año 2002 en que empieza un proceso de distanciamiento incentivado desde la CORDES, se caracterizó por la participación de muchos de los principales dirigentes del partido DC en los cargos directivos de la CORDES, en el trabajo continuo y de alianza entre ambos, sumado al objetivo de parte del ideólogo de ambas organizaciones —Oswaldo Hurtado— de generar entre ellas una relación orgánica.

Por su parte, la relación FLACSO-Alianza País parece darse de forma más espontánea e informal.³⁵ Surge de coyunturas políticas y de contactos personales, lo que explica que no evolucione hacia la emergencia de vínculos institucionales de colaboración entre las ciencias sociales de la academia y el ejercicio del poder.

1.1. De las similitudes

La primera similitud que podemos rescatar es que en las relaciones CORDES-DC y FLACSO-Alianza País los actores entrevistados para documentar los casos mostraron reticencia a ser vinculados con partidos o movimientos políticos. Esto no debería sorprender si consideramos que en la relación CORDES-DC, la primera ha visto comprometida seriamente su legitimidad y percepción de independencia. En el caso de FLACSO, puede advertirse la necesidad de separar lo que sería una relación estilo CORDES-DC y otra de tipo personal y no institucional, como sería la de FLACSO con Alianza País.³⁶ Por el contrario, los entrevistados para el caso ILDIS-ID no tenían interés en negar o desvirtuar el vínculo con el partido político; al contrario, rescataron la razón de ser de esa colaboración enfatizando la libertad y la autonomía del ILDIS respecto del partido y la diversidad de actores con los que el ILDIS dialoga.

Una segunda similitud advertida en los tres casos analizados, en particular en los del CORDES-DC y FLACSO-Alianza País, es la que corresponde a una de las funciones de los *think tanks* que podría invadir el terreno de los partidos políticos, cual es la dotación de cuadros políticos y profesionales de alto nivel. Una vez más, es preciso hacer algunas acotaciones. Que los *think tanks* cumplan esa función puede ser positivo, en el sentido de que permitiría reducir la brecha entre la academia y el mundo político, siempre y cuando no comprometa la independencia y la credibilidad de los centros de investigación.³⁷

Ahora bien, la lógica de dotación de cuadros que se advierte en la relación ILDIS-ID difiere del caso CORDES-DC. Los hallazgos permiten afirmar que los militantes de la

DC migraron hacia la CORDES por flujos continuos desde la organización al partido. Algo distinto sucede con el ILDIS, que no dotó de cuadros a la ID porque no dispone de un equipo propio, pero funcionó como canal para que el gobierno de Rodrigo Borja contara con algunos asesores. La función de dotador de cuadros que se advierte en el ILDIS es más elocuente en estos momentos en el gobierno de Alianza País, ya que Alberto Acosta, uno de sus cuadros fundamentales, ha trabajado alrededor de veinte años con el ILDIS y ha sido un líder en el proceso constituyente.

El peso de ciertos personajes es la mayor similitud en todos los casos estudiados. En general, destaca la importancia de las conexiones personales sobre los mecanismos de coordinación institucional. Al consultarle a Osvaldo Hurtado por qué la influencia de la CORDES sobre la DC fue tan marcada en la Asamblea y tan débil en el gobierno de Jamil Mahuad, señaló: “porque yo era el presidente de la Asamblea. Este es un país donde los contactos y las relaciones personales son más fuertes que las instituciones”. En cuanto a la relación FLACSO-Alianza País, es evidente que no se produce por un pacto institucional sino por la proximidad de los integrantes de la institución educativa, que se unieron a otros para fundar Alianza País. El caso del ILDIS es el menos elocuente, sin embargo, está claro que, como señala Francisco Muñoz, coordinador del proyecto que el ILDIS ejecuta en apoyo al proceso constituyente y ex diputado por la ID, quien tomaba las decisiones era Rodrigo Borja, y en esa medida no sorprende que el tipo de ayuda que el partido requería del ILDIS era definida por Borja.

Por último, en las escasas experiencias de relaciones entre partidos políticos y *think tanks* se destaca una similitud importante en el campo ideológico: los partidos políticos que se han mostrado abiertos a dialogar y demandar a los *think tanks* pueden ser ubicados como partidos de centro, sea hacia la derecha como la DC, o hacia la izquierda como la ID y Alianza País.³⁸

1.2. De las diferencias

Una primera diferencia se observa entre la relación CORDES-DC, en la que existe un vínculo financiero y organizacional, y los casos de ILDIS-ID y FLACSO-Alianza País, donde esto no ocurre. Esto se constata en el hecho de que la Fundación Konrad Adenauer es la principal financista de la CORDES así como de la Democracia Cristiana, a lo que se suma que algunos de los principales miembros y dirigentes de la DC también lo son del máximo órgano de la CORDES.

En las entrevistas realizadas a los representantes de los *think tanks* analizados pudo advertirse, en el caso CORDES-DC, el énfasis en la inexistente relación actual entre el partido y el *think tank*. Esto se debe a que luego de muchos años de trabajo conjunto

existía la necesidad de recuperar la legitimidad perdida del *think tank*. En el caso de FLACSO se precisó que la relación es personal y no institucional, lo que no llama la atención debido al carácter plural del centro académico.

En esta misma línea se verifican las expectativas de los *think tank* y los partidos respecto de los límites y alcances de la relación. Mientras en la CORDES y la DC existió el deseo de llevar los vínculos ideológico-programáticos a un nivel orgánico, en el ILDIS no hubo tales pretensiones. El mandato internacional de este último lo lleva a presentarse más como una fundación de apoyo a las tendencias cercanas a la socialdemocracia en el Ecuador que como un *think tank* de alguna de ellas. Incluso el ILDIS apoyó la creación del Instituto Manuel Córdova Galarza,³⁹ que debía cumplir las funciones de *think tank* de la ID. Esta visión explica su amplio radio de acción y su adaptabilidad para trabajar con otros interlocutores, un desafío que la CORDES no ha podido enfrentar y que una vez lejos de la DC continúa sin un aliado estratégico que le ayude a implementar sus propuestas.

En consecuencia, no llama la atención que mientras en la CORDES existe una sensación de frustración por el fracaso de la relación con la DC, en el ILDIS, por el contrario, haya satisfacción por el apoyo brindado a la ID y, al mismo tiempo, la necesidad de revisar sus alcances. En el caso de FLACSO tampoco se observan pretensiones de una relación orgánica y más profunda con Alianza País, y se reconoce, sin embargo, que los profesionales de ese centro de estudios sean valorados y requeridos por el actual gobierno.⁴⁰

Por último, la relación DC-CORDES implicó la implementación de proyectos de capacitación de cuadros y, en general, un trabajo conjunto orientado por principios ideológicos compartidos. Esto no se ha dado en la relación FLACSO-Alianza País. Por su parte, la relación ILDIS-ID se ha basado en el apoyo logístico que el primero ha dado al segundo, convirtiéndose en un espacio de movilidad de recursos, sin llegar a ser financiador de la ID.

Puede advertirse que las experiencias aquí descritas corresponden a los casos más representativos de relaciones entre *think tanks* y partidos políticos. En todos los casos, sin embargo, es destacable que el campo de las políticas públicas, que podría ser el espacio de interlocución y colaboración entre partidos y tanques de pensamiento, no ha sido la característica central de estas relaciones. Al contrario, en este ámbito de la ciencia y el quehacer político la colaboración ha sido escasa.

IV. Causas de la escasa colaboración entre partidos políticos y *think tanks*

El presente estudio pretende describir y explorar las características de los nexos entre *think tanks* y partidos políticos en el Ecuador. En tal sentido, las hipótesis que desarrolla son producto de una investigación causal, de las entrevistas realizadas a actores políticos y representantes de *think tanks* en el Ecuador y de estudios previos sobre partidos políticos y del sistema de partidos ecuatoriano.

Es necesario precisar que si bien en la literatura politológica existen diversas aproximaciones teóricas al fenómeno, los resultados que se exponen corresponden a las características de variables presentes en los hallazgos empíricos, desechando cualquier aspiración teórica acumulativa que busque explicar en toda su complejidad el fenómeno analizado. Se propone, en consecuencia, un estudio exploratorio que abra las puertas para posteriores investigaciones.

Una de las primeras conclusiones a las que se arribó es que la relación entre partidos políticos y *think tanks* en el Ecuador es débil y se encuentra, en palabras de uno de los entrevistados, “en proceso embrionario”. Esta incipiente o débil relación responde, entre otros factores, a las características propias de los partidos políticos que configuran el sistema político del Ecuador.

El propósito de este estudio no es profundizar en todos los aspectos de las organizaciones partidarias o del sistema de partidos ecuatoriano, sino únicamente en los que explican la débil relación con los *think tanks* o tanques de pensamiento.

Una posible explicación tiene que ver con la calidad de las ciencias sociales y la demanda de la sociedad ecuatoriana por información y propuestas de políticas públicas a tomar en cuenta al momento de tomar decisiones. Otro posible conjunto de respuestas tiene que ver con las características de los partidos políticos. En particular nos centraremos en tres aspectos de la organización partidaria, que a su vez responden a tres de las hipótesis que se exponen en la investigación.

Primero, los partidos políticos ecuatorianos se caracterizan por su débil estructura organizativa (Pachano 2007) o, como preferimos llamarla en este trabajo, por una “estructura organizativa informal”, hecho que imposibilita que los *think tanks* puedan desarrollar una relación más estrecha con resultados exitosos. Segundo, no existe democracia interna en las organizaciones partidarias, lo que dificulta la competencia de las ideas y las propuestas. Y, tercero, los partidos políticos centran su atención en la

competencia electoral y en la conquista del poder y se preocupan menos, o nada, de las propuestas programáticas.

Podemos clasificar estas hipótesis en dos tipos: primero, debilidad de la oferta de funciones y roles normalmente asumidos por los *think tanks* (dentro de esto podemos incluir la naturaleza de las ciencias sociales y la debilidad de los *think tanks*). Y, segundo, debilidad de la demanda de los partidos políticos por el trabajo que realizan los *think tanks* (dentro de lo que se incluiría el escaso interés por programas y la inestabilidad política).

1. Debilidad de la oferta de roles normalmente asumidos por los *think tanks*

La información recopilada por el estudio parece confirmar que existe una notable escasez de organizaciones orientadas a generar análisis y propuestas de políticas públicas. De los *think tanks* analizados en la experiencia ecuatoriana solo la CORDES tiene el objetivo explícito de promover y articular un proceso de formulación de políticas públicas, para lo que cuenta con un equipo de investigadores a tiempo completo.

El ILDIS contrata los servicios eventuales de investigadores asociados para asuntos puntuales y su interés central no es generar propuestas de políticas ni promoverlas. Por su parte, FLACSO dispone de un equipo de investigadores de alto nivel, pero no se propone como objetivo principal el generar pensamiento instrumental en el campo de las políticas públicas, aunque realiza algunos proyectos en esa línea.

Una de las posibles razones de este fenómeno sería la escasez de profesionales especializados en la temática, situación que nos remite al análisis de la situación de las ciencias sociales en el Ecuador.

Otra posible explicación de la existencia de pocas organizaciones con esta orientación sería una escasa tradición y cultura política que privilegie el diálogo y la competencia electoral basada en evidencia y propuestas de políticas públicas. En seguida se presentan algunas hipótesis que apuntan en esta dirección.

1.1. Naturaleza de las ciencias sociales en el Ecuador

Analizando la relación entre *think tanks* y partidos políticos en el caso uruguayo, Garcé concluye que “para que pueda mejorarse el nexo entre ciencias sociales y políticas públicas en Uruguay, sus ciencias sociales deberían desarrollar mucho más su capacidad de investigar asuntos de gobierno” (2006: 202).

No existe un diagnóstico de la situación de las ciencias sociales en el Ecuador, pero Mejía Acosta y otros (2005) realizaron un estudio sobre el estado de la ciencia política y concluyeron que esta se caracteriza por su fragmentación, ideologización, parroquialismo y naturaleza especulativa.

Para estos autores, uno de los vacíos más grandes de la ciencia política es la ausencia de investigación empírica que permita comprobar los hallazgos y la validez de las hipótesis. A ello se suma la excesiva ideologización y utilización de juicios de valor, factores que limitan seriamente su capacidad de ofrecer una explicación objetiva y factual de los fenómenos políticos observados.

Ahora bien, reconocer que las ciencias sociales se han caracterizado por una producción ideologizada no implica de ninguna manera afirmar que en el Ecuador se advierta una tendencia que pueda conducir a algo parecido a una corriente de desarrollo del pensamiento comprometido con la militancia ideológica. La mayor experiencia en este sentido es la CORDES, que —contrariamente a lo que se podría esperar— no ha encontrado receptividad en ninguno de los sectores cercanos a la democracia cristiana.⁴¹

Además, concluyen los autores, la ciencia política en el Ecuador es “parroquialista” porque el debate político gira en torno a sí mismo y no hace referencia a la perspectiva comparada, sea esta de tipo histórico o transversal. Una buena parte de los temas de investigación están determinados por la coyuntura o la “moda intelectual”, sin considerar el entorno regional específico, la presencia de factores explicativos similares en países vecinos o procesos regionales más amplios.

El 66% de lo que se trata en las publicaciones de ciencias políticas tiene que ver con el Ecuador y deja muy poco espacio al método comparado, condenando al parroquialismo a esta incipiente disciplina.

El problema de la ciencia política no es solo de enfoque sino también de oferta. Apenas tres universidades —San Francisco de Quito (USFQ), Casa Grande de Guayaquil y Cristiana Latinoamericana— ofrecen una carrera de pregrado vinculada a algún aspecto de la disciplina. En el postgrado de la Universidad Católica del Ecuador se graduaron solo dos promociones de la maestría en administración y ciencia política y el programa ha sido discontinuado. La USFQ también dictó una maestría de gobierno que no prosperó. Únicamente FLACSO-Ecuador mantiene una maestría en ciencia política que actualmente se encuentra en su tercera promoción.

Aunque no existen estudios similares para el caso de las políticas públicas, la evidencia muestra que la situación de esta disciplina es aún más precaria. Si bien universidades

como la Católica de Quito y Casa Grande de Guayaquil ofrecen desde hace unos años materias de políticas públicas, solo FLACSO-Ecuador tiene un programa de maestría enfocado en el tema. No se ha analizado aún la calidad y el enfoque de dichas materias y programa, pero posiblemente adolecen de algunos de los problemas detectados en el caso de las ciencias políticas.

La escasa evidencia sobre el desarrollo de la enseñanza de políticas públicas deja entrever que, citando una de las conclusiones de Mejía Acosta y otros (2005), las políticas públicas en el Ecuador son “construidas en buena medida desde las calles, en las asambleas populares, o en los editoriales de los periódicos” (p. 27).

1.2. ¿Escasez de *think tanks* o de políticas públicas?

Una opinión generalizada entre los entrevistados para la presente investigación es que en el Ecuador no existen *think tanks*. Algunos sugieren que el fenómeno se debe a la escasez de profesionales con formación en políticas públicas y ciencias afines. Otros, como el ex presidente de la república Osvaldo Hurtado, sugieren que los *think tanks* son escasos porque implican muchos recursos: “aunque CORDES recibe la mitad de una fundación internacional y no tiene costos operativos elevados, es un desafío generar los fondos para asegurar su funcionamiento”.

Finalmente, otros destacan la falta de demanda por el trabajo de este tipo de organizaciones de parte no solo de los partidos políticos sino de la sociedad en general.⁴² Sin embargo, si entendemos a los *think tanks* como organizaciones cuya labor incide en al menos una fase del ciclo de las políticas públicas, es posible concluir que existen más *think tanks* de los que son generalmente reconocidos.

La percepción de algunos de los entrevistados permite plantear la hipótesis de que el Ecuador tiene un fenómeno de “invisibilización de las políticas públicas”, que impide que muchos actores puedan identificarlas como tales y también la forma en que la acción de algunas organizaciones (p. e. universidades, centros de estudios, fundaciones, entre otras) las afectan.

La explicación a este fenómeno, de acuerdo con diversos estudios comparativos, sería que el Ecuador cuenta con las instituciones públicas más débiles de América Latina. En efecto, el índice de *governance* elaborado por el Instituto del Banco Mundial ha colocado al Ecuador en las últimas posiciones en materia de “efectividad gubernamental” (Kaufmann y otros 2003).



Ello ha dificultado contar, desde la oferta estatal, con políticas públicas que además de sus objetivos instrumentales (p. e.: combate a la pobreza, mejoramiento de la salud, entre otros) constituyan referentes para la sociedad. Este, sin embargo, no es un problema que viene solo desde la oferta pública. Los actores de la sociedad (fundaciones, gremios empresariales, sindicatos, universidades, entre otros) tampoco han sido capaces de establecer un acuerdo nacional para el desarrollo, hecho que también ha impedido la demanda de políticas públicas que lo viabilicen.

Adicionalmente, pese a la debilidad de los partidos políticos y del propio Estado para formar cuadros, cuando los partidos políticos llegan al poder no suelen convocar a integrantes de *think tanks*. A diferencia de países como Chile después de la dictadura, donde —como describen Delamaza y Ochsenius (2008)— “gran parte del personal directivo del gobierno central tenía efectivamente vinculación previa a su ingreso al cargo con organizaciones de la SC, principalmente, ONG de desarrollo, Iglesia católica y centros de investigación independientes en el período de lucha antiautoritaria de los años 80”, en el Ecuador los cuadros han venido de los partidos políticos o de las alianzas que se formaron entre ellos para llegar al poder. Esta situación cambia con el actual gobierno de Alianza País, que sí ha convocado a académicos de *think tanks* como FLACSO y a profesionales de una u otra manera cercanos al ILDIS.

Por último, otra de las razones que limita la colaboración entre *think tanks* y partidos políticos es la escasa importancia que se le da al conocimiento. Así lo demuestran las experiencias fallidas de *think tanks* como el Instituto Manuel Córdova Galarza (ID) y de la CORDES, que se ha convertido en un *think tank* desconectado de la DC.

2. Debilidad de la demanda de análisis de políticas públicas

Como se mencionaba en la introducción de esta sección, es posible explicar la falta de oferta de los productos típicamente generados por los *think tanks* debido a la falta de demanda por parte de los partidos políticos y otros actores del sistema político. A continuación, se analizan cuatro hipótesis con alguna evidencia que apoya esta explicación.

2.1. Bajo desarrollo organizacional de los partidos políticos

Podemos entender la estructura organizativa de los partidos conforme a la propuesta de Freidenberg y Levitsky (2002), quienes se refieren al conjunto de reglas de juego, recursos materiales y humanos e interacciones que los partidos políticos emplean como instrumento para influir en el comportamiento del electorado, para alterar las estrategias de sus oponentes y distribuir incentivos de participación hacia fuera, pero también

al escenario donde los miembros desarrollan sus actividades, interactúan y distribuyen incentivos de participación.

Los aspectos de la estructura organizativa de los partidos ecuatorianos han sido estudiados comparativamente por varios autores,⁴³ ofreciendo un interesante abanico de posibilidades para comprender su naturaleza, lógicas, similitudes y diferencias. Sin embargo, la mayor parte de los estudios centran su interés —por razones de acceso a los datos creemos— en los aspectos formales de la organización partidaria, siendo innovador el estudio de Freidenberg y Levitsky (2002) pues permite entender la organización de los partidos más allá de su formalidad.

Al analizar lo que denominan la “institucionalización informal”⁴⁴ de los partidos políticos, Freidenberg y Levitsky abogan por romper la concepción tradicional admitida por un gran número de académicos, que en esencia fija un ideal normativo de lo que debería considerarse como partidos y sistemas de partidos institucionalizados.⁴⁵

En su propuesta, los partidos políticos son analizados en el continuo informalidad-formalidad. Como aclaran los mencionados autores, el continuo permite ubicar con relativa flexibilidad a las organizaciones partidistas en función de sus características más sobresalientes, lo que significa que los partidos políticos se mueven entre la informalidad y la formalidad.

La organización partidista formal como tipo ideal es aquella que “se encuentra dibujada en el mapa de relaciones de poder esperado por quienes originariamente crearon esa unidad y plasmaron en los documentos partidistas, mientras la informal se genera a partir de las interacciones que se dan más allá de las relaciones esperadas” (Freidenberg y Levitsky 2002: 7). Del modelo presentado por los autores referidos para analizar lo informal y lo formal,⁴⁶ destacamos en particular dos elementos que en el Ecuador inciden en la débil relación entre *think tanks* y partidos políticos: la infraestructura y el financiamiento de las actividades del partido.⁴⁷

La infraestructura del partido son sus referencias físicas, es decir, si cuenta con oficinas, sean estas coordinadas o no por la organización nacional, o si son oficinas de los políticos o candidatos; si tienen un carácter particular, son financiadas y coordinadas por ellos, si son permanentes o funcionan solo en épocas electorales.

En el Ecuador, los investigadores y las organizaciones que trabajan con partidos políticos y *think tanks* coinciden en que, al intentar estudiar o trabajar con las organizaciones partidistas uno de los principales problemas con los que se encuentran es la imposibilidad

de contactar a los órganos subnacionales (directivas provinciales/locales o líderes), sobre todo debido a la inexistencia de sedes u oficinas permanentes. No es raro que los principales partidos políticos cuenten únicamente con sedes en las ciudades más importantes como Quito, Guayaquil o Cuenca. Esta situación ha conducido a la frustración de iniciativas de trabajo con partidos políticos.⁴⁸

En un estudio que incluye a los siete principales partidos⁴⁹ del sistema de partidos ecuatoriano, Pachano (2007), al referirse a este aspecto señala:

[...] los partidos políticos se rigen por criterios obsoletos de organización en los que no existen mecanismos de integración entre las diversas instancias que los conforman. Tampoco disponen de instancias que deberían estar presentes en organizaciones políticas como comisiones encargadas de los diversos temas y organismos de enlace entre los múltiples niveles [...]. (Pachano 2007: 198-199)

Advierte además la incoherencia y hasta cierto punto la paradoja existente entre una estructura centralizada —característica que comparten todos los partidos analizados— y la verticalidad en la toma de decisiones como la selección de candidatos presidenciales y las resoluciones finales, en las que no participan las instancias subnacionales, lo que coexiste con una estructura financiera altamente descentralizada e independiente de las instancias centrales.

Así, se da un mayor grado de formalización de la infraestructura cuando hay sedes oficiales nacionales y locales financiadas, registradas y coordinadas por la burocracia nacional, que son claramente identificables en la ciudad y que cuentan con una burocracia altamente desarrollada y un equipo profesional con recursos económicos o equipos de oficina para su mantenimiento (Freidenberg y Levitsky 2002).

En su estudio, Pachano (2007) destaca que de los siete partidos políticos de la muestra solo dos asignan remuneraciones a las personas que ocupan los cargos directivos. Aunque este indicador no abarca toda la dimensión de lo que constituiría la burocracia de un partido (oficinas, comisiones permanentes y/o especiales; definición de cargos, funciones, remuneraciones y otros), permite medir el carácter voluntario de la participación en estos y la prácticamente inexistente dimensión burocrática. Como lo advierte el modelo tomado de Freidenberg y Levitsky para analizar la informalidad de los partidos políticos, una primera aproximación permite corroborar que en el Ecuador las organizaciones partidistas no poseen una estructura burocrática sólida y cuentan con un *staff* pobremente equipado y no profesionalizado que no administra los recursos partidistas ni de los miembros o militantes.⁵⁰

La ID y la DC son el mejor ejemplo. En ambos casos, los ideólogos del partido intentaron armar una estructura partidaria basada en la formalidad y en una aspiración de altos niveles de institucionalización, lo que los caracterizó como los partidos mejor institucionalizados del sistema de partidos ecuatoriano. Sin embargo, la lógica de la informalidad y el personalismo fueron más fuertes, al punto de llegar a minar y dismantelar la organización que lograron. Muñoz (2007) destaca en su estudio sobre la ID que las unidades subnacionales empezaron a tener vida propia ajenas a la centralidad del partido, lo que condujo a la resurrección de prácticas como el caudillismo local, contra el que se formó originariamente el partido.

Esto último nos lleva al tema del financiamiento de las actividades partidarias. Al respecto, si bien en el Ecuador la legislación electoral exige un margen de transparencia en el manejo de los fondos con los cuales los partidos financian sus campañas, muchos aspectos quedan a discreción de los partidos políticos. La informalidad de la estructura organizativa de los partidos en este punto puede ser vista de varias maneras. Una de ellas sugiere que los partidos, aun cuando gozan de financiamiento estatal, no reportan el financiamiento privado, ni este es controlado por el Estado. En su estudio, Pachano (2007) señala que ninguno de los partidos cuenta con procedimientos establecidos en materia de asignación de recursos a sus diversas instancias y organismos. Estas decisiones se suelen dejar en manos de la dirección nacional y/o se aplica una modalidad que le da autonomía a las instancias subnacionales.

En conclusión, en el Ecuador la falta de formalización del aparato burocrático y de la infraestructura de los partidos políticos limita la posibilidad de una comunicación fluida y permanente entre estos y los *think tanks*, debido a que cualquier vínculo termina siendo personal y supeditado no a una voluntad partidaria sino a relaciones temporales, de acuerdo a los intereses de los líderes. Además, la informalidad y falta de coordinación y transparencia en el manejo de los recursos dificulta que los actores políticos puedan destinar fondos a fines previamente acordados, como sería la contratación de los servicios que ofrecen los *think tanks*. Incluso podemos decir que los *think tanks* en el Ecuador prefieren vincularse a partidos institucionalizados, más formales y con mejor articulación organizativa o, por lo menos, con una clara propuesta ideológica-programática.

2.2. Democracia interna en los partidos políticos

Aún son contados los trabajos que analizan el nivel de democracia interna existente en los partidos políticos. Diversos autores han intentado aproximarse a esta dimensión desde un enfoque comparativo entre países, y otros analizando los partidos de un solo país, pero en cualquier caso la ciencia política se encuentra profundamente interesada

en la democracia interna de los partidos latinoamericanos, al punto que se ha llegado a convertir en un ideal normativo que las sociedades de la región aspiran alcanzar.⁵¹

Según Freidenberg, “muchos partidos son organizaciones oligárquicas, donde los políticos adoptan decisiones de manera excluyente, sin tener en cuenta las opiniones de sus militantes, y estos solo son consultados para legitimar políticas y resoluciones previamente tomadas” (2005a: 91).⁵² Sin embargo, la democracia interna, como señala asimismo Freidenberg (2006a), es un concepto multidimensional y alude tanto a lo que es y a lo que puede ser, como a lo que debería ser. La interpretación que se quiera dar responderá en todo caso a la acepción que se maneje del término ‘democracia’. En un sentido amplio, la democracia interna puede referirse a procesos de selección de candidatos y/o dirigentes; a la protección de los derechos de los afiliados; a la participación de los militantes en la formulación de la voluntad partidista; a la distribución del poder dentro de la organización; a la disciplina de los miembros del legislativo; al financiamiento partidista; a la definición de programas e ideas; a los métodos de rendición de cuentas dentro de la organización, entre otros (Freidenberg 2006a).

Jones (2005), por su parte, al referirse a las características de los partidos y sistemas de partidos latinoamericanos, considera como una variable relacionada con la democracia interna el proceso de “denominación de candidatos”, que mide el peso de los líderes del ámbito nacional en el procedimiento de nominación de candidatos a diferentes dignidades nacionales y locales. El autor también mide la “democracia interna” según el nivel de participación de los miembros del partido en la toma de decisiones.

La democracia interna de los partidos políticos está limitada por aspectos institucionales como el régimen electoral. En el Ecuador no existía mandato vinculante ni constitucional ni legal que obligue o condicione la existencia de los partidos políticos a su grado de democracia.⁵³ Con la Constitución de 2008 recién se establece que los partidos políticos deberán realizar elecciones primarias para la designación de candidatos.

El estudio comparativo de Freidenberg (2006a) demuestra que, pese a la inexistencia de incentivos institucionales del régimen electoral para que los partidos ecuatorianos incluyan prácticas de democracia interna en la selección de candidatos, hubo dos experiencias de elecciones internas cerradas para la selección del candidato presidencial: la de la Izquierda Democrática en 1987 y la de la Democracia Popular en el año 2002. En general, las prácticas de selección de candidatos son distintas en cada partido: a través de la convención en el caso de la DC, la ID y el Partido Social Cristiano (PSC); la junta ejecutiva en el caso del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik Nuevo País (MUPP-NP); y las decisiones del líder del partido en el caso del PRE.⁵⁴

Todos los entrevistados coinciden en mencionar que los partidos políticos deben abrirse hacia una mayor participación de sus miembros, de modo que el debate interno tenga más calidad e incluya visiones diversas de los problemas, pero también que deben ser autorreflexivos e incorporar programas de capacitación ideológica y política en sus líneas.

Si bien las escasas experiencias de relaciones entre *think tanks* y partidos políticos en el Ecuador están caracterizadas por un alto personalismo, es posible afirmar que la falta de continuidad y permanencia de acuerdos de largo plazo responde también al limitado debate interno que impide acuerdos partidarios de colaboración y diálogo. Esto se debe, al menos en parte, a la falta de democracia interna en el proceso de toma de decisiones, lo que reduce la demanda por propuestas alternativas y nuevos saberes. Como sostuvo uno de nuestros entrevistados: “La ID no piensa, el único que piensa es Rodrigo Borja. Él es el non plus ultra del pensamiento de la ID; lo que diga Borja es la palabra de Dios”. En ese sentido, es difícil imaginar que las relaciones entre los *think tanks* y los partidos políticos se desarrollen a corto, mediano y largo plazo si estas relaciones no responden al interés de una mayoría o a un consenso partidario, y si el partido continúa teniendo “gurús del pensamiento”.

2.3. ¿Partidos políticos programáticos o máquinas electorales?

Los partidos políticos, como se advirtió anteriormente, se desempeñan en tres arenas principales: la del poder, la electoral y la de las políticas públicas. Los diversos estudios sobre los partidos políticos ecuatorianos⁵⁵ muestran que estos se han desempeñado con éxito en las dos primeras arenas, lo que ha llevado a pensar en los partidos como máquinas electorales en búsqueda del ansiado poder político. Como afirma Adrián Bonilla, director de FLACSO, “[...] los partidos políticos tienen institucionalidad precaria y como lo dice la amplia literatura, en el caso del Ecuador, como en otras partes, son maquinarias electorales sin articulación política”.⁵⁶ Sin embargo, la arena de las políticas públicas se ha convertido en un territorio desprovisto de competencia intra e interpartidista, lo que no significa que los líderes políticos en proceso de campaña electoral, y cuando acceden al poder o forman parte de la oposición, no participen en su debate, diseño, formulación e implementación. El problema parece radicar, más bien, en la visión cortoplacista y poco programática, con objetivos meramente electorales, que caracteriza dicha participación.

El trabajo de Pachano (2007) puede considerarse el intento más cercano a una investigación de esta naturaleza. Luego de estudiar el proceso de elaboración de las propuestas de gobierno de los principales partidos políticos del Ecuador, Pachano encuentra que uno solo recoge los planteamientos de los militantes y la instancia máxima es la que se encarga de darle forma de programa; dos partidos dejan todo en manos de la instancia

ejecutiva máxima, y otros dos acuden a una combinación de esa instancia con asesores, como ha ocurrido con la ID y el apoyo que ha recibido del ILDIS. Sin embargo, debe aclararse que esta colaboración ha sido exclusivamente para el diseño de propuestas de programas de gobierno, no para propuestas específicas y operativas de políticas públicas, una arena en la que los partidos políticos, incluso los más estructurados como la DC y la ID, no han decidido entrar.

El manejo informal de los partidos políticos por sus líderes, sus estrategias coyunturales y estilos populistas y los débiles nexos con la sociedad, los ha llevado, bajo la crítica de la “partidocracia”, a su casi extinción y a ser reemplazados por alineaciones novedosas de corte neopopulista. Estas, pese a tener un amplio respaldo popular como es el caso de Alianza País,⁵⁷ no se diferencian de sus antecesores en los dos aspectos analizados: estructura organizativa informal y débil democracia interna. Tampoco parecen distinguirse en su predilección por el poder y la consecución de votos en detrimento de los aspectos más programáticos.

El divorcio entre el mundo político y el de las políticas públicas tiene su asidero, entonces, en la debilidad programática de los partidos políticos ecuatorianos. A los partidos políticos les interesa, como a cualquier empresario, maximizar sus beneficios, y para ello buscan movilizar y captar apoyo electoral con el fin último de lograr cuotas de poder (Down 1957).

Al analizar las características de los partidos políticos y sistemas de partidos y su influencia en el proceso de formulación de políticas, el documento del BID (2006) incorpora como variables de análisis los niveles de institucionalización, fragmentación y nacionalización.⁵⁸ Jones (2005), al estudiar el impacto de la institucionalización del sistema de partidos en el proceso de las políticas públicas, demuestra una relación indiscutible entre el nivel de institucionalización del sistema de partidos y los partidos programáticos. Si bien el autor advierte que también puede darse un nivel importante de institucionalización con partidos no programáticos y clientelares, es indudable que, como ocurre en el caso ecuatoriano, los partidos débiles en materia organizativa son menos programáticos.

Adicionalmente, considerando el grado de volatilidad electoral, al medir el nivel de políticas programáticas entre la élite del partido y el nivel de políticas programáticas entre los electores que apoyan al partido, Jones encuentra que las políticas de los partidos ecuatorianos son menos programáticas.⁵⁹ Todos estos componentes crean el índice de políticas programáticas en el país. Si bien este índice se basa en percepciones, es quizá uno de los mejores esfuerzos en procura de captar el grado en que los partidos desarrollan políticas. En este sentido, y con las debidas precauciones, se corrobora que las

políticas de los partidos políticos ecuatorianos no son programáticas, a lo que se suman características clientelares. Así lo afirma Humberto Mata, del Movimiento Fuerza Ecuador: “[...] falta contenido ideológico en los partidos y movimientos. Hoy se multiplican los que dicen ser prácticos o pragmáticos *versus* quienes se definen como socialdemócratas, democristianos, socialistas, liberales, etc.”⁶⁰

Entonces, no es difícil advertir que el trabajo que los *think tanks* podrían realizar con los partidos políticos es obstaculizado por una visión de corto plazo, sin contenido programático y mayoritariamente orientada hacia campañas electorales de los líderes y actores políticos. Los casos presentados anteriormente permiten concluir que las relaciones más fructíferas e intensas con los *think tanks* se dieron en los momentos de mayor claridad ideológica de los partidos políticos.

2.4. Inestabilidad política

Si algo ha caracterizado a la política ecuatoriana de los últimos veintinueve años es la volatilidad de sus autoridades. El Ecuador tuvo ocho presidentes en dicho período, lo que promedia una duración de menos de un año y medio, y en ningún caso hubo una cartera de estado en la que los ministros durasen más de ese período (cuadro). Este nivel de inestabilidad política provoca que los partidos no tengan como incentivo el diseño de una agenda programática sobre la cual gobernar y organizar alianzas basados en políticas públicas, y más bien prioricen coaliciones “fantasmas” para superar las coyunturas políticas (Mejía Acosta 2004).

Cuadro 1
Duración promedio de los ministros en el Ecuador (período 1979-2008)

Ministerio	Número de ministros	Promedio en días	Promedio en años
Agricultura	24	389	1,07
Ambiente	12	253	0,69
Bienestar	30	311	0,85
Comercio	29	326	0,89
Comunicación	2	131	0,36
Cultura	2	201	0,55
Defensa	24	395	1,08
Desarrollo Urbano y Vivienda	12	405	1,11
Educación	25	384	1,05
Energía	31	301	0,82
Finanzas	38	257	0,70
Gobierno	38	268	0,73
Obras Públicas	23	407	1,12
Relaciones Exteriores	19	543	1,49
Salud	27	357	0,98
Trabajo	23	405	1,11
Turismo	14	326	0,89

Fuente: Michel Rowland 2008

En un sistema político caracterizado por tal inestabilidad y cortoplacismo, existe también muy poca demanda por estudios y propuestas de políticas públicas generadas por los *think tanks*, cuya elaboración, debate público e implementación demandan tiempos que ni los gobiernos ni los partidos políticos tienen.

V. Hacia una clasificación de las relaciones entre partidos políticos y *think tanks* en el Ecuador

Las particularidades de las relaciones entre *think tanks* y partidos políticos en el Ecuador nos permiten intentar una clasificación en función de dos variables fundamentales: (i) el grado de relación ideológico-orgánica entre *think tanks* y partidos políticos y el nivel de institucionalización de sus alianzas; y, (ii) la fluidez de las relaciones, medidas fundamentalmente por la intensidad de los intercambios de cuadros, apoyo logístico, programas y propuestas de políticas públicas, existente entre *think tanks* y partidos políticos.

La primera variable puede ser entendida como la posición en el continuo de menor a mayor vinculación ideológico-orgánica (VI-O), como se muestra en seguida:



En este continuo podemos ubicar, sin mayor dificultad, cada una de las relaciones estudiadas, a saber:



Como se analizó anteriormente, las alianzas entre ILDIS-ID y CORDES-DC han seguido un patrón más programático e institucional que la espontaneidad que destaca en la relación entre FLACSO-AP.

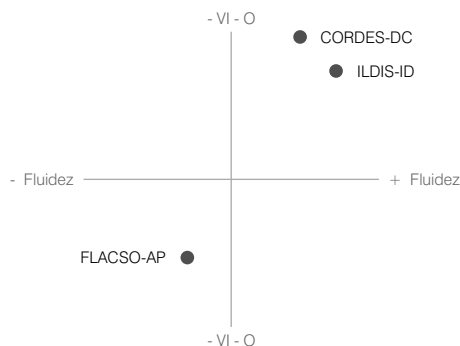
Por otra parte, para poder determinar la intensidad de los intercambios entre *think tanks* y partidos políticos es necesario graficar el tipo de vínculos en cada uno de los casos incluidos en este estudio:



La gráfica permite determinar diversos niveles de fluidez en la relación entre *think tanks* y partidos políticos en el caso ecuatoriano. Así, las relaciones más fluidas —entendida la fluidez como la amplia posibilidad de intercambio— son las de ILDIS-ID y CORDES-DC. A diferencia del nexo FLACSO-Alianza País, aquellos son de larga data y permiten tener mayores elementos de juicio. En este sentido, vale la pena recalcar un asunto importante: la permanencia en el tiempo de las relaciones. Si bien las relaciones más fluidas en una lógica de dar y recibir cuadros o programas son las de CORDES-DC e ILDIS-ID, es evidente que la última no ha tenido los desencuentros de la primera. Posiblemente esto se deba al margen de autonomía del ILDIS y, sobre todo, a que en la relación con la ID, si bien la organización partidaria se benefició, la “flexibilidad” también le permitió al ILDIS cumplir su mandato internacional.

La relación menos fluida, por su carácter menos institucional y más personal, es la de FLACSO-Alianza País; se basa simplemente en la dotación y movilización de cuadros desde la primera a la segunda. No es posible advertir el curso de ese nexo casual que, dependiendo del camino que tome AP y de cómo resuelva sus fricciones internas, bien podría profundizarse, permanecer en la misma situación o diluirse.

Si cruzamos las variables mencionadas —vinculación ideológico-orgánica y de fluidez—, podemos crear la siguiente figura:



Aproximándonos a una clasificación de las relaciones *think tanks* – partidos políticos en el Ecuador, podemos concluir que la evidencia empírica indica que existe algún grado de correlación entre alianzas más ideológico-orgánicas y el nivel de fluidez de los intercambios entre *think tanks* y partidos políticos. Esto podría brindar pistas para mejorar la relación entre estas organizaciones, las que se incluyen a continuación.



VI. Hacia una relación más fructífera: algunas conclusiones y recomendaciones

Existe consenso respecto a que el principal objetivo de los *think tanks* es incidir en las políticas públicas y mejorar su calidad. Si comparten este objetivo con los partidos políticos será posible que ambos tipos de organizaciones establezcan alianzas sistemáticas y sostenibles.⁶¹

La pregunta, entonces, es ¿cómo lograr compartir objetivos con partidos políticos caracterizados por la falta de estructura y democracia interna, y que privilegian el cálculo electoral de corto plazo sobre agendas programáticas basadas en ideas y propuestas de políticas públicas? Para comenzar, es crucial que los *think tanks* hagan un mayor esfuerzo en generar información y propuestas que, entre otras, tengan las siguientes características.

Relevancia

Los partidos políticos ecuatorianos no se caracterizan por su interés en temas de políticas públicas. No obstante, si los *think tanks* elaboran propuestas concretas en temas que son percibidos como problemas públicos por la ciudadanía, estarían creando incentivos para la colaboración entre la orientación electoralista de los partidos y la generación de ideas y propuestas de políticas públicas basadas en análisis rigurosos de evidencias.

Los casos de CORDES-DC, FLACSO-Alianza País e ILDIS-ID evidenciaron que, en diferentes medidas y estilos, todos los *think tanks* fueron capaces de generar propuestas concretas que dotaron de contenido a los planteamientos de los partidos y movimientos políticos. En la medida en que los *think tanks* dejen de ser el reflejo de unas ciencias sociales caracterizadas por la fragmentación, la ideologización (entendida como ausencia del método científico), el parroquialismo, la naturaleza especulativa, adquirirán la relevancia que les permitirá no solo aportar a mejorar el debate público, sino también a que los partidos políticos superen el cortoplacismo. Para esto, adicionalmente se requiere una redefinición de las ciencias sociales y un nuevo rol de las universidades y los centros de estudio, para que combinen rigurosidad con aplicabilidad de sus programas de investigación relacionados con el funcionamiento de los partidos políticos. Esto podría dar un nuevo significado a las propuestas y vinculaciones programáticas de los *think tanks* y los partidos políticos.

La colaboración de las instituciones académicas, los centros de estudios y otras organizaciones de la sociedad civil con capacidad de generar investigación aplicada a las políticas públicas solo será posible cuando se cuente con ciencias sociales libres de dogmatismos

y prejuicios, y que promuevan el libre pensamiento, la capacidad de crítica y la tolerancia a las diferencias, todas estas condiciones necesarias para crear una sociedad que aprende.

Canales de comunicación

Se requieren canales de comunicación que permitan que *think tanks* y partidos políticos conozcan de sus agendas, oferta y demanda de ideas y propuestas de políticas públicas. Los casos analizados muestran dos extremos. Por un lado, la CORDES emergió como un *think tank* de la DC y generó un ejemplo de canal absolutamente institucionalizado y mutuamente dependiente. Por otro lado, la comunicación entre FLACSO y Alianza País surgió de forma espontánea, basada en contactos personales. Quizá parte del desafío es encontrar puntos intermedios entre ambos casos. Canales de comunicación entre partidos políticos y *think tanks* que sean menos rígidos y más independientes que los hallados entre la CORDES y la DC, pero más sistemáticos y previsibles que los vistos entre FLACSO y Alianza País y, en menor medida, del ILDIS e ID.

Por supuesto, esto demanda un esfuerzo conjunto. Requiere no solo que los *think tanks* generen propuestas basados en evidencias y en las problemáticas encontradas en la sociedad, sino que además las difundan de forma más creativa y sistemática a actores externos, entre los que destacan los partidos políticos. Asimismo, exige que los partidos políticos utilicen esos encuentros con las ideas y las propuestas generadas por los *think tanks* para desarrollar sus programas y planes de gobierno.

Sostenibilidad

Varios de los entrevistados sugirieron que una de las causas de la escasez de oferta de los *think tanks* sería los limitados recursos para su funcionamiento. Por ello, es clave considerar la creación de un fondo proveniente del gobierno y la cooperación internacional, que sea asignado de forma competitiva a centros de políticas públicas que demuestren capacidad de generar propuestas para mejorar la democracia y la gobernabilidad del país. Parte de dichos fondos podría provenir, por ejemplo, de los recursos existentes para financiar a los partidos políticos. De esta manera se podrían crear las condiciones para que los *think tanks* elaboren propuestas orientadas a fortalecer no solo las ideas sino la propia institucionalidad de los partidos políticos, así como su capacidad de intermediar entre las demandas y expectativas de la población y las políticas públicas generadas desde el Estado.

Esto demanda la creación de un sistema que garantice la transparencia e idoneidad en el uso de esos fondos y la gestión de los *think tanks*. Es clave que estas organizaciones hagan transparentes la trayectoria de sus integrantes, el origen de sus fondos, sus

principios ideológicos, para contribuir con el incremento de la credibilidad de sus propuestas y su participación en el diálogo sobre políticas públicas. Así, además, se podría incrementar la legitimidad de estas organizaciones que, a diferencia de los partidos políticos, no basan su legitimidad en la representatividad de una fracción de la población.

A medida que la sociedad ecuatoriana se haga más democrática, habrá mayores condiciones para establecer sistemas de partidos realmente competitivos. Esto, a su vez, irá incrementando la necesidad de contar con fuentes de propuestas y análisis de políticas públicas y leyes que alimenten de mejor forma la competencia política y la gestión política y técnica de los partidos o bloques de gobierno y en la oposición. Las universidades y los centros de investigación tienen un rol que cumplir, contribuyendo con la generación de información e ideas que propicien un diálogo más informado y una opinión pública más demandante de propuestas concretas y factibles. De esta forma se irán generando mayores oportunidades para que *think tanks* y partidos políticos puedan trabajar cercanamente con diferentes instituciones públicas y niveles de gobierno. En este sentido, resulta clave que los *think tanks* desarrollen la capacidad de trabajar no solo con el Ejecutivo sino también con el Congreso Nacional y los gobiernos locales. Así se fortalecería uno de los espacios de participación política en el cual, a diferencia del Ejecutivo, participan varios partidos políticos a la vez. Esta es una manera de sacar al Poder Legislativo del estado de inacción en el que ha permanecido desde hace varios años.

Aunque los *think tanks* podrían ser vistos por algunos como sustitutos de los partidos políticos, en realidad son claves para recuperar su legitimidad y capacidad de cumplir su rol en el funcionamiento de la democracia y la formación de políticas públicas. Por ello, es fundamental entender que partidos políticos y *think tanks* cumplen roles complementarios que se orientan al mismo objetivo.

A manera de reflexión final, en el Ecuador, como en varios países de América Latina, la población exige cada vez con mayor fuerza la superación de la fragmentación partidista. Desde esa perspectiva, se requiere con urgencia pensar en un futuro postpartidario en el Ecuador. Este futuro no significa, sin embargo, la desaparición de los partidos políticos sino la emergencia de una nueva generación de organizaciones partidistas con novedosas formas de representación y participación ciudadana, así como de generación de propuestas a los problemas que enfrenta la sociedad. En vista de su capacidad de combinar rigurosidad técnica y factibilidad política para generar propuestas que permitan pasar de la fragmentación política a un diálogo basado en evidencia, los *think tanks* pueden ser claves para construir una democracia postpartidos de la que emerja una nueva generación de partidos políticos más conectados con la ciudadanía y con capacidad de generar ideas y propuestas de políticas públicas que conduzcan a la sociedad hacia el desarrollo económico, social y político.

Bibliografía

ABELSON, Donald

- 2006 “¿Alguien está escuchando? Evaluando la influencia de los *think tanks* en las políticas”. En: Adolfo Garcé y Gerardo Uña, compiladores, *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica. Dinámicas globales y realidades regionales*. Buenos Aires: Prometeo Libros, pp. 15-40.

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel

- 1994 “Análisis comparado del papel de los partidos en los procesos de transición política”. En: Silvia Dutrény y Leonardo Valdés, coordinadores, *El fin de siglo y los partidos políticos en América Latina*. México: Instituto Mora.
- 1996 “Elecciones, electores y partidos en América Latina en la década de 1990”. *América Latina Hoy*, 13 (mayo). Salamanca y Madrid: Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal / SELA, pp. 1-16.
- 2001 “Experimentos de democracia interna. Las primarias de partidos en América Latina”. Documentos de Trabajo, Doctorado en Ciencia Política 6. México.
- 2004 *¿Instituciones o maquinarias ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos latinoamericanos*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel y Flavia FREIDENBERG

- 2006 “El proceso político en perspectiva comparada”. En: *Reformas económicas y consolidación democrática. Historia contemporánea de América Latina*. Volumen VI - 1980-2006. Madrid: Editorial Síntesis.

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel y Flavia FREIDENBERG, Editores

- 2001 *Partidos políticos de América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.

ALVEAR, Julio César

- 2007 “*Think tanks* en la producción, promoción e implementación de ideas y políticas neoliberales en Colombia”. En: Daniel Mato y Alejandro Maldonado Fermín, compiladores, *Cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización. Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO.

BAIER, Gerald y Herman BAKVIS

2006 “*Think tanks* y partidos políticos en Canadá: ¿competidores o colaboradores?”. En: Adolfo Garcé y Gerardo Uña, compiladores, *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica. Dinámicas globales y realidades regionales*. Buenos Aires: Prometeo Libros, pp. 51-67.

BELLETTINI, Orazio

2006 “El papel de los centros de política pública en las reformas públicas implementadas en América Latina”. En: Adolfo Garcé y Gerardo Uña, compiladores, *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica. Dinámicas globales y realidades regionales*. Buenos Aires: Prometeo Libros, pp. 111-137.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

2006 “Partidos, legislaturas y presidentes”. En: *La política de las políticas. Progreso económico y social en América Latina. Reporte 2006*. Washington, D. C.: David Rockefeller Center for Latin American Studies y Harvard University, pp. 27-64.

BOBBIO, Norberto

1995 *Izquierda y derecha*. Madrid: Taurus.

CAMOU, Antonio

2006 “El saber detrás del trono. Intelectuales-expertos, tanques de pensamiento y políticas económicas en la Argentina democrática (1985-2001)”. En: Adolfo Garcé y Gerardo Uña, compiladores, *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica. Dinámicas globales y realidades regionales*. Buenos Aires: Prometeo Libros, pp. 207-244.

CAREY, John

2004 “Political institutions, competing principals, and party unity in legislative voting”. Mimeo.

DELAMAZA, G. y C. OCHSENIUS

2008 *Trayectorias, redes y poder: sociedad civil y política en la transición democrática chilena*. En prensa.

DOWNS, Anthony

1957 *An economic theory of democracy*. Nueva York: Harper & Row.

DUVERGER, Maurice

[1951] 1957 *Los partidos políticos*. México: FCE.

FARRELL, David y Paul WEBB

- 2000 “Political parties as campaign organizations”. En: Russell J. Dalton y Martin P. Wattenber, editores, *Parties without partisans. Political change in advanced industrial democracies*. Nueva York: Oxford University Press, pp. 102-128.

FREIDENBERG, Flavia

- 2001 *Los dueños del poder: partidos políticos en Ecuador 1978-2000*. Quito: FLACSO Sede Ecuador.
- 2005a “Mucho ruido y pocas nueces. Organizaciones partidistas y democracia interna en América Latina”. *Polis*, 1 (1) (abril). México: Universidad Autónoma Metropolitana – Sede Iztapalapa, pp. 91-134.
- 2005b “Selección de candidatos, partidos y democracia de los países andinos”. En: Kristen Sample y Daniel Zovatto, editores, *Democracia en la región andina: los telones de fondo*. Lima: International IDEA, Transparencia Internacional y PNUD, pp. 61-91.
- 2006a “La democratización de los partidos políticos en América Latina: entre la ilusión y el desencanto”. En: José Thompson y Fernando Sánchez, editores, *Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: institucionalización, democratización y transparencia*. San José de Costa Rica: IIDH (en prensa). Capítulo I.
- 2006b “Selección de candidatos y reformas democráticas en los partidos de América Latina”. En: Instituto Electoral del Distrito Federal, *El diseño de la democracia*. México: Instituto Electoral del Distrito Federal, pp. 65-104.

FREIDENBERG, Flavia y Francisco SÁNCHEZ

- 2002 “¿Cómo se elige un candidato a Presidente? Reglas y prácticas de los partidos políticos en América Latina”. *Revista de Estudios Políticos*, 118, (octubre-diciembre). Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, pp. 321-361.

FREIDENBERG, Flavia y Steven LEVITSKY

- 2002 *Organizaciones partidistas e institucionalización informal en América Latina*. España: Universidad de Salamanca. Trabajo preparado para el Congreso Latinoamericano de Ciencia Política.

GARCÉ, Gerardo

- 2006 “Una interfase estrecha e inestable. *Think tanks* y partidos políticos en Uruguay”. En: Adolfo Garcé y Gerardo Uña, compiladores, *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica. Dinámicas globales y realidades regionales*. Buenos Aires: Prometeo Libros, pp. 183-206.

JANDA, Kenneth

1980 *Political parties. A cross – national survey*. Nueva York: The Free Press.

JONES, Mark P.

2005 “The role of parties and party systems in the policymaking process”. Documento preparado para IADB Workshop, enero.

KATZ, Richard y Peter MAIR

1995 “Changing models of party organization and party democracy”. *Party Politics*, 1 (1), pp. 5-28.

2004 “El partido cartel: la transformación de los modelos de partidos y de la democracia de partidos”. *Zona Abierta*, 108-109, pp. 9-42.

KAUFMANN, Daniel y Otros

2003 *Governance matters III: governance indicators for 1996-2002*. Washington, D. C.: World Bank Institute.

KENNEY, Charles

2004 “Muerte y renacimiento de un sistema de partidos. Perú: 1978-2001”. *Elecciones*, 4, pp. 237-291.

KIRCHHEIMER, Otto

1980 “El camino hacia el partido de todo el mundo”. En: Kurt Lenk y Franz Neumann, editores, *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*. Barcelona: Anagrama, pp. 328-348.

LINZ, Juan

2002 “Parties in contemporary democracies: problems and paradoxes”. En: Richard Gunther, José Ramón Montero y Juan J. Linz, editores, *Political parties. Old concepts and new challenges*. Oxford University Press, pp. 291-317.

LIPSET, Seymour

2000 “The indispensability of political parties”. *Journal of Democracy*, 11 (1) (enero), pp. 48-55.

LIPSET, Seymour y Stein ROKKAN

1992 “Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales”. En: Albert Battle, coordinador, *Diez textos básicos de Ciencia Política*. Barcelona: Ariel, pp. 231-273.

LUCARELLI, Sonia y Claudio RADAELLI

2004 “Italy: think tanks and the political system”. En: Diane Stone y Andrew Denham, editores, *Think tank traditions: policy research and the politics of ideas*. Manchester: Manchester University Press, pp. 89-104.

MAINWARING, Scott

2006 “Reexaminando la teoría de los partidos políticos en la tercera ola de democratización”. En: Víctor Alarcón Olguín, coordinador, *Metodologías para el análisis político. Enfoques, procesos e instituciones*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 309-364.

MAINWARING, Scott y Mariano TORCAL

2005 “La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora”. *América Latina Hoy*, 41, pp. 141-173.

MAINWARING, Scott y Timothy SCULLY

1995 *Building democratic institutions*. Stanford: Stanford University Press. [Traducción castellana: *La construcción de las instituciones democráticas*. Santiago: CIEPLAN, 1996].

MATO, Daniel

2007 “*Think tanks*, fundaciones y profesionales en la promoción de ideas (neo) liberales en América Latina”. En: Alejandro Grimson, compilador, *Cultura y neoliberalismo*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 19-42.

MCGANN, James

2008 “The global ‘go-to think tanks’. The leading public policy research organizations in the world”. Filadelfia: Think Tanks and Civil Societies Programs.

MEJÍA ACOSTA, Andrés

2002 *Gobernabilidad democrática. Sistema electoral, partidos políticos y pugna de poderes en Ecuador (1978-1998)*. Quito: Fundación Konrad Adenauer.

2004 Ghost coalitions: economic reforms, fragmented legislatures and informal institutions in Ecuador. Tesis doctoral, Department of Political Science, University of Notre Dame, Notre Dame, IN.

- MEJÍA ACOSTA, Andrés, Flavia FREIDENBERG y Simón PACHANO
 2005 *La ciencia política en el Ecuador: un reflejo de su fragilidad democrática (1978-2005)*.
 Revista de Ciencia Política, año 2, volumen 25, número 001. Santiago: Pontificia
 Universidad Católica de Chile.
- MICHELS, Roberth
 1962 *Political parties. A sociological study of the organizational tendencies in modern democracies*.
 Nueva York: The Free Press.
- MONTERO, José Ramón y Richard GUNTHER
 2002 “Introduction: reviewing and reassessing parties”. En: R. Gunther, J. R.
 Montero y J. J. Linz, editores, *Political parties. Old concepts and new challenges*.
 Oxford: Oxford University Press, pp. 1-38.
- MUNOZ, Francisco
 2007 “El partido Izquierda Democrática: su desarrollo ideológico, orgánico y políti-
 co”. *La Tendencia*, Fundación Friedrich Ebert-Ecuador, número especial.
- OROZCO, José Luis y Consuelo DÁVILA, Compiladores
 2001 *Globalismo e inteligencia política*. México: Gedisa.
- OSTROGORSKI, Mosei
 [1902] 1964 *Democracy and the organization of political parties*. Londres: Macmillan.
- PACHANO, Simón
 1998 *La representación caótica*. Quito: FLACSO-Sede Ecuador.
 2007 “Partidos y sistemas de partidos en el Ecuador”. En: Rafael Roncagliolo y Carlos
 Meléndez, editores, *La política por dentro. Cambios y continuidades en las organizaciones
 políticas de los países andinos*. Lima: IDEA Internacional y Asociación Civil
 Transparencia, pp. 161-211.
- PANEBIANCO, Angelo
 1990 *Modelos de partidos*. Madrid: Alianza.
- PARRAGUEZ, María Luisa
 2001 “Los intelectuales corporativos y los *think tanks* del nuevo milenio”. En: José
 Luis Orozco y Consuelo Dávila, compiladores, *Globalismo e inteligencia política*.
 México: Gedisa, pp. 157-177.

PAYNE, Mark y Otros

2003 *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington, D. C.: BID e International IDEA.

REYES DEL CAMPILLO, Juan y Tania HERNÁNDEZ VICENCIO

2006 “Partidos y sistema de partidos en México. De la hegemonía al pluralismo”. En: Antonella Attili, coordinadora, *Treinta años de cambio político en México*. México: UAM-Miguel Ángel Porrúa, pp. 67-110.

RIGG, Fred

1968 *Estudio de los partidos políticos*. Boston.

SARTORI, Giovanni

1957 *Democrazia e definizioni*. Bologna: Il Mulino.

1980 *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza. [*Parties and party systems. A framework for analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1976]

1992 *Elementos de Teoría Política*. Madrid: Alianza.

SCHATTSCHEIDER, E.

1942 *Party government*. Nueva York: Holt, Rinehart and Winston.

SMITH, James

1994 *Intermediarios de ideas. Los “grupos de expertos” (think tanks) y el surgimiento de la nueva élite política*. Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano.

UÑA, Gerardo

2006 “*Think tanks* en Argentina: sobreviviendo a la tensión entre la participación y la permanencia”. En: Adolfo Garcé y Gerardo Uña, compiladores, *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica. Dinámicas globales y realidades regionales*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

VEDEL, George

1946 *Manuel elementaire de Droit Constitutionnel*. París: Recueil Sirey.

WARE, Alan

1996 *Political parties and party system*. Oxford: Oxford University Press.

2004 “Por qué se diferencian entre sí los sistemas de partidos”. En: Alan Ware, *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Istmo, pp. 287-309.

WEBER, Max

1922 *Economy and Society*. Berkeley.

Bibliografía complementaria

ABELSON, Donald

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

ALEXANDER, Robert J.

1973 *Latin American political parties*. Nueva York: Praeger.

STONE, Diane

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

Notas

- ¹ Los autores agradecen la participación de Michel Rowland en este proyecto, cuyos aportes han sido claves para el desarrollo del estudio.
- ² Véase Sartori (1980: 82-91), quien realiza una génesis de la evolución que ha sufrido el término “partido” y de los autores que los han estudiado y definido. Concluye Sartori señalando que, luego de la discusión teórica, ya no puede confundirse a las facciones que tenían una carga negativa con “los partidos”.
- ³ Véase las definiciones propuestas por Riggs (1968), Janda (1980) y Downs (1957).
- ⁴ La definición de Sartori es tomada por Alcántara Sáez (2004: 30), quien entiende como partido político “el grupo de individuos que, compartiendo ciertos principios programáticos y asumiendo una estructura organizativa mínima, vincula a la sociedad y al régimen político de acuerdo con las reglas de este para obtener posiciones de poder o influencia mediante elecciones”.
- ⁵ Montero y Gunther (2002) destacan, en contra de las predicciones del declive de los partidos, que estos permanecen como los actores más importantes en los sistemas democráticos.
- ⁶ Este interés por conseguir los mejores resultados electorales ha llevado a que la teoría defina a los partidos contemporáneos como el “modelo de partido *catch-all* o atrapa todo”, en el que el partido deja de concentrarse en sus afiliados y militantes y se mueve hacia un amplio electorado. Respecto de los cambios o transformaciones que han experimentado los partidos políticos, véase los estudios de Kirchheimer (1980), Panebianco (1990), Ware (2004) y Katz y Mair (2004), que en la discusión teórica sugieren cuatro modelos de partidos: el partido de cuadros, el partido de masas, el partido *catch-all* o de todo el mundo y, por último, conforme al aporte de Katz y Mair, el partido cartel.
- ⁷ En la primera línea encontramos estudios como el de Alcántara Sáez y Freidenberg (2001) y, en la segunda, trabajos como los de Mainwaring y Scully (1995) y Jones (2005).
- ⁸ Son numerosos los estudios de partidos políticos en su enfoque ambiental, enfoque referido de manera primaria a la relación del partido con el sistema de partidos (entiéndase la arena de competencia electoral) y la relación de los partidos en sus roles gubernamentales o legislativos. Existen muy pocos estudios acerca del rol que cumplen los partidos políticos en el proceso de elaboración de políticas públicas y los vínculos que generan con otras organizaciones con este propósito.
- ⁹ En su texto, Alcántara Sáez (2004) reseña el trabajo realizado por Alexander (1973).
- ¹⁰ Para los momentos de desarrollo de los *think tanks* véase Antonio Camou (2006), quien sugiere tres estadios de desarrollo: (i) en Estados Unidos a finales del siglo XIX y primeros años del siglo XX; (ii) un segundo momento a finales de la Segunda Guerra Mundial; y (iii) en la década de 1970.
- ¹¹ Véase también Garcé 2006.
- ¹² Lo que en efecto parece haber sucedido en la experiencia de ILDIS con *La Tendencia*, una revista que nace como apuesta operativa para promover la alianza de la izquierda y centroizquierda.
- ¹³ Es necesario pensar en experiencias de *think tanks* que no corresponden a las características observadas en Estados Unidos y Europa. La realidad latinoamericana en general, y

ecuatoriana en particular, permite incluir en el análisis “tanques de pensamiento” que tienen características distintas y que son, por ejemplo, universidades o centros de estudios e incluso organizaciones de la sociedad civil que participan en el proceso de formulación de políticas públicas.

- 14 La influencia puede darse, según Abelson, de tres formas: (i) que A siendo el actor haga lo que B siendo el *think tank* sugiere; (ii) que A no haga lo que le aconseja B; o (iii) que se mantenga el statu quo.
- 15 El estudio de la Universidad de Filadelfia señala que la Argentina, con 100 *think tanks*, ocupa el octavo lugar a nivel mundial y el primer puesto de la región, seguida por el Brasil con 38 y Chile con 30.
- 16 En vista de que el partido político cambió de nombre de Democracia Popular a Unión Demócrata Cristiana (UDC) durante el período analizado en este estudio, nos referiremos a él con el nombre genérico de Democracia Cristiana.
- 17 Los hallazgos responden a la investigación de campo, cuya técnica fundamental fue la entrevista aplicada a los representantes de varios *think tanks* y partidos políticos.
- 18 La Democracia Cristiana alcanzó dos veces el sillón presidencial. La primera vez en 1981, tras el fallecimiento de Jaime Roldós, Hurtado ocupa en calidad de vicepresidente la presidencia de la república. Durante los ochenta y hasta mediados de los noventa la DC no tuvo n peso legislativo importante. Es más bien a partir de 1996 que crece su presencia y respaldo popular, hasta que en 1998 logra la presidencia de la república con Jamil Mahuad. Luego del derrocamiento de Mahuad, el partido sufrió una profunda escisión y pérdida de legitimidad, que llevó al final a un proceso de reestructuración del que resultó la nueva identidad Unión Demócrata Cristiana (UDC).
- 19 Véase Alcántara Sáez y Freidenberg 2001.
- 20 Como se indicó, Osvaldo Hurtado ha sido una de las personalidades más influyentes de la DC.
- 21 Página informativa de la CORDES; datos contrastados con las entrevistas realizadas.
- 22 Según información de la CORDES, han realizado consultorías para el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, la FAO, la Comunidad Andina de Naciones y el Banco Central del Ecuador.
- 23 Sin embargo, según Burbano de Lara (entrevista realizada en junio de 2008), solo un porcentaje pequeño de las propuestas de CORDES-Gobernabilidad se transformaron en reformas constitucionales, debido a un acuerdo entre la DC y el PSC que politizó el debate constitucional y lo hizo susceptible a negociaciones basadas en intereses políticos y no en contenidos y análisis.
- 24 Entrevista a Osvaldo Hurtado, Quito, 5 de junio de 2008.
- 25 Entrevista realizada el 5 de agosto de 2008.
- 26 Como señala Francisco Muñoz en la citada entrevista, Borja llegó al poder con un programa claramente socialdemócrata, y al momento de gobernar se encontró con circunstancias que lo llevaron al terreno de las reformas neoliberales que se empezaban a aplicar en la región y que en Europa, espejo de la ideología programática, se están resolviendo por la “tercera vía”.

- ²⁷ Las líneas directrices de la ID, definidas en su origen, pueden sintetizarse en tres: (i) la planificación del desarrollo, (ii) la intervención del Estado en la economía y, (iii) la construcción de un modelo de estado de bienestar.
- ²⁸ Otra colaboración puntual del ILDIS fue apoyar la formación de lo que pudo ser el *think tank* de la ID, el Instituto Manuel Córdova Galarza, espacio creado para la investigación, formación y apoyo al partido.
- ²⁹ Alianza País parece diluirse en el llamado Acuerdo País que actualmente agrupa a diversos sectores.
- ³⁰ Entiéndase partido político de conformidad con nuestra definición inicial y la Ley de Partidos del Ecuador.
- ³¹ Declaración de Patricio Carrión, coordinador nacional de Alianza País, el 7 de enero de 2008. Véase <www.ecuasurfmradio.com>.
- ³² Véase el documento publicado en septiembre de 2006 por el Observatorio Político o CELA, Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- ³³ Aunque sus discursos iniciales fueron de corte radical.
- ³⁴ Entrevistas realizadas en julio de 2008.
- ³⁵ De cerca de veinticinco profesores e investigadores permanentes de FLACSO, solo tres participan en el gobierno de Alianza País, quienes están de comisión de servicios en FLACSO. Se suman, sin embargo, muchos colaboradores que estudiaron o participaron como profesores asociados en FLACSO, como es el caso del propio presidente Correa.
- ³⁶ El mismo ex presidente Oswaldo Hurtado, fundador de la CORDES, continúa guiando el quehacer del *think tank*. Lo propio sucede con otros altos dirigentes del partido que siguen participando en la organización como miembros de la junta directiva o como investigadores asociados.
- ³⁷ El ILDIS también podría ser considerado como un dotador de cuadros, pero no en la relación que se expone con la ID sino, más bien, con AP en los dos últimos años.
- ³⁸ No se puede dejar de considerar también que estos partidos políticos, en particular los de mayor data —ID y DC—, se constituyeron con el ideal de superar el populismo clásico y el caudillismo que caracterizaron al Ecuador durante la anterior etapa democrática. Alianza País, pese a ser un partido político más cercano a la centro-izquierda, no nació con la intención de remontar el neopopulismo; al contrario, reivindica en la práctica categorías como el discurso maniqueo y el carisma de la figura central de Rafael Correa.
- ³⁹ Según la información extraída de algunas de las entrevistas realizadas, el papel de este Instituto ha sido marginal y prácticamente inexistente, pese a que en la página web del partido se define como el organismo de formación política, investigación, promoción y difusión del partido, con jurisdicción nacional y sedes provinciales, bajo la dependencia orgánica y disciplinaria del Presidente Nacional.
- ⁴⁰ Pese a este reconocimiento, también se advierte un peligro inminente en FLACSO: que su producción académica se vea afectada por perder a varios de sus talentos, ahora en el gobierno de Rafael Correa.
- ⁴¹ Se advierte, por ejemplo, que la izquierda ecuatoriana no ha contado con un espacio de generación de pensamiento riguroso, académico y basado en la evidencia que promueva una clara ideología y que patentice las transformaciones sociales de los distintos momentos

históricos en una línea militante. Como se ha admitido muchas veces, las ciencias sociales deben ser imparciales y rigurosas, lo que no implica negar que tengan contenido ideológico. En la evidencia recogida queda claro que un *think tank* de esta naturaleza puede darle forma a los programas de los partidos y reorientar su brújula ideológica cuando, como en el caso de la ID, parecen perderla y no logran conciliar los cambios socio-políticos y económicos.

⁴² Entrevista a Augusto de la Torre, miembro del directorio del Grupo FARO, realizada en marzo de 2008.

⁴³ Véase Alcántara Sáez y Freidenberg 2001; Alcántara Sáez 2004; Pachano 2007; Freidenberg y Levitsky 2002.

⁴⁴ Por institucionalización informal los autores comprenden la “rutinización de reglas, procedimientos y pautas de comportamiento dentro de la organización partidista” (Freidenberg y Levitsky 2002: 10).

⁴⁵ Véase Jones 2005 y Mainwaring y Torcal 2005.

⁴⁶ La propuesta sugiere analizar cuatro elementos: (i) la infraestructura; (ii) el compromiso exigido a los miembros; (iii) las vinculaciones con otras organizaciones; y, (iv) el financiamiento de las actividades. Se destaca que para entender la relación partidos políticos y *think tanks* son poco útiles los elementos (ii) y (iii).

⁴⁷ Para fines de este estudio, el compromiso de los miembros del partido resulta irrelevante. Las interacciones entre la militancia y el liderazgo del partido serán analizadas al referirnos a la democracia interna de los partidos.

⁴⁸ Al respecto, Cristian Parreño, representante de Ágora Democrática (IDEA/NIMD), señala: “Un grave problema es que los *think tanks* no pueden ubicar a los partidos y sus líderes porque no tienen una mínima estructura formal”. Comunicación personal, 25 de febrero de 2008.

⁴⁹ PRE (Partido Roldosista Ecuatoriano), ID, PSC (Partido Social Cristiano), PK (Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik - Nuevo País), DC, MPD (Movimiento Popular Democrático) y PSP (Partido Sociedad Patriótica). Para la selección de esta muestra, el autor parte de considerar la media del número efectivo de partidos y emplea como criterios la presencia parlamentaria, la presencia histórica del partido, elementos subnacionales, ubicación ideológica, la dimensión regional y la dimensión étnica, lo que con certeza permite una amplia visión de la realidad de los partidos y el sistema de partidos que caracterizó al Ecuador hasta el año 2005.

⁵⁰ Pachano (2007) pone de relieve la ausencia información acerca del número de militantes en cada uno de los partidos: solo tres partidos de los siete considerados en la muestra cuentan con fichas de inscripción, las que además no están actualizadas.

⁵¹ Alcántara Sáez 2001; Freidenberg 2005a y 2006b; Freidenberg y Sánchez 2002; Payne y otros 2003.

⁵² Véase también Freidenberg 2005b y 2006b.

⁵³ Lo contrario sucede en Costa Rica, Venezuela y Uruguay, que tienen mandatos constitucionales y legales; y Argentina, Colombia, Costa Rica, Chile, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana, países en los que existe un mandato legal. En el Ecuador lo único que sí se establecía por ley es la obligatoriedad de incluir una cuota para

la representación femenina (Freidenberg 2006a). En este país aún está pendiente la expedición de una Ley Electoral que incluya las reformas establecidas en la Constitución de 2008, vigente desde el 21 de octubre de 2009.

⁵⁴ Los partidos responden a criterios de selección que incluyen aspectos como número efectivo de miembros, partidos que se han mantenido en el tiempo y han logrado representación presidencial o legislativa significativa; y, el en caso del MUPP-NP, que representa una variable étnica y regional.

⁵⁵ Véase Freidenberg 2002; Alcántara Sáez 2001 y 2004; Pachano 1998 y 2007.

⁵⁶ Comunicación personal, 29 de febrero de 2008.

⁵⁷ Hoy en el gobierno, con mayoría en la Asamblea Nacional Constituyente y convertido prácticamente en el partido (movimiento) preponderante.

⁵⁸ Desde este enfoque, que parte de Mainwaring y Scully (1995), se puede decir que un sistema de partidos está nacionalizado cuando: los patrones de competencia entre partidos son relativamente estables; los partidos tienen vínculos razonablemente fuertes con intereses organizados en la sociedad y en general los ciudadanos están identificados con los distintos partidos; se percibe que los partidos y las elecciones son decisivos para determinar quién asume el gobierno, y las organizaciones partidarias están bien desarrolladas y tienen influencia sobre la orientación de las políticas.

⁵⁹ Jones estudia al PSC (Partido Social Cristiano), la ID (Izquierda Democrática), el PRE (Partido Roldosista Ecuatoriano), el PRIAN (Partido Renovador Institucional Acción Nacional), y el PSP-221 E. (Partido Sociedad Patriótica, 21 de enero).

⁶⁰ Humberto Mata, comunicación personal, 29 de febrero de 2008.

⁶¹ La reflexión de Vicente Albornoz apunta en esta dirección, “[...] la relación exitosa entre partidos políticos y *think tanks* responde a la ley de la oferta y la demanda; si los partidos no demandan los recursos de los *think tanks* es porque la ciudadanía no les exige eso tampoco [...] creo que el círculo vicioso proviene de la ciudadanía que no exige programas; entonces, los partidos políticos tampoco piden programas a los *think tanks* y, en consecuencia, estos se dedican a hacer análisis de coyuntura o investigaciones”. Comunicación personal, 29 de febrero de 2008.

Anexo 1
Cuestionario para la entrevista a representantes de partidos políticos

Nombre:
Organización:
Fecha:

A. INFORMACIÓN GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN

- 1) Fecha de fundación
- 2) Número de afiliados
- 3) Dignidades importantes que han emergido de su partido
- 4) Fuentes de financiamiento
- 5) Orientación ideológica y principales ejes de su programa

B. ESTRATEGIAS PARA GENERAR PROPUESTAS DE POLÍTICAS O PROCESOS DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

- 6) ¿Qué estrategias utiliza su organización para diseñar propuestas de campaña o estudios utilizados para el funcionamiento de su partido?
- 7) ¿Existe una división de su partido que se dedica exclusivamente a esto? Si es así, ¿cómo funciona? ¿Cómo se financia?
- 8) En el caso que la respuesta anterior sea afirmativa, ¿cómo funcionó la experiencia? Antecedentes, actores involucrados, resultados.
- 9) ¿Se ha producido alguna alianza, exitosa o no, entre su partido y una organización externa —universidad, ONG, etc.— para realizar estudios, propuestas de políticas? En el caso que la respuesta sea afirmativa, describa por favor antecedentes, actores involucrados, resultados, financiamiento.
- 10) Cualquiera que sea la respuesta, ¿qué condiciones se requerirían para mejorar la capacidad de los partidos de generar propuestas de políticas más factibles y eficaces?
- 11) En el caso que la respuesta a la pregunta anterior tuviera que ver con la creación/fortalecimiento de una estructura interna del partido, ¿qué condiciones serían deseables para favorecer el establecimiento de alianzas entre partidos políticos y organizaciones externas (ONG, universidades, organismos internacionales) para generar propuestas de políticas públicas?

Anexo 2
Cuestionario para la entrevista a representantes de *think tanks*

Nombre:
Organización:
Fecha:

A. INFORMACIÓN GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN

- 1) Fecha de fundación
- 2) Número de integrantes
- 3) Fuente de financiamiento
- 4) Áreas de trabajo e iniciativas más importantes
- 5) Orientación ideológica y principales ejes de sus propuestas

B. ESTRATEGIAS PARA GENERAR PROPUESTAS DE POLÍTICAS O PROCESOS DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

- 6) ¿Qué estrategias utiliza su organización para diseñar sus propuestas e implementar sus proyectos? (equipo interno, contratación de expertos, entre otras).
- 7) ¿Ha tenido alguna experiencia de trabajo, exitosa o no, con algún partido político? En el caso de que la respuesta sea afirmativa, describa antecedentes, actores relevantes, principales resultados.
- 8) ¿Han emergido de su organización funcionarios líderes de partidos políticos, funcionarios públicos o autoridades electas? Si la respuesta es afirmativa, por favor lístelos y describa los antecedentes, actores principales y resultados
- 9) ¿Qué condiciones se requerirían para mejorar la capacidad de los partidos de generar propuestas de políticas más factibles y eficaces?
- 10) ¿Qué condiciones se requerirían para mejorar la capacidad de los *think tanks* de trabajar con los partidos políticos? ¿De qué formas podrían fortalecerlos?

Anexo 3
Lista de entrevistados

Nombre	Organización	Posición
Vicente Albornoz	CORDES	Director
Adrián Bonilla	FLACSO	Director
Augusto de la Torre	Grupo FARO	Miembro del directorio
Doris de Ampuero	IEEP	Directora
Humberto Mata	Movimiento Fuerza Ecuador	Director
Cristian Parreno	Ágora Democrática	Miembro directivo
Francisco Muñoz	ILDIS	Coordinador del Proyecto de apoyo a la Constituyente y ex diputado por la ID
Alicia Terán	ILDIS	Funcionaria
Simón Pachano	FLACSO	Catedrático e investigador
Oswaldo Hurtado	CORDES	Director de CORDES y ex presidente de la DP (ahora UDC)