

Ana Belén Mercado

mercadoanabelen@gmail.com

Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe.

Universidad de Buenos Aires. Argentina

**THINK TANKS, DEMOCRACIA Y PARTIDOS POLÍTICOS.
EL INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA HERNÁN ECHAVARRÍA
OLÓZAGA DURANTE LA REFORMA CONSTITUCIONAL
COLOMBIANA (1986-1992)**

Resumen: Este trabajo busca indagar sobre la incidencia de los think tanks en el campo de la política en Colombia desde fines de los años 1980, haciendo foco en el contexto de reforma de la Constitución (1991) y las definiciones sobre democracia, entre otras dimensiones. Si bien se presenta a los think tanks como agentes neutrales, entendemos que su producción de conocimiento promueve una conceptualización deshistorizante y desideologizante sobre la democracia y la participación política. Para dar cuenta de ello, exploraremos la trayectoria del Instituto de Ciencia Política de Colombia, como sujeto político productor de un sentido común neoliberal.

Palabras clave: think tanks, políticas públicas, democracia, neoliberalismo

Think tanks, democracy and political parties. The Institute of Political Science Hernán Echavarría Olózaga during the reform of the Colombian Constitution (1986-2016)

Abstract: This paper seeks to investigate the impact of think tanks in the field of politics in Colombia since the late 1980s, focusing on the context of reform of the Constitution (1991) and definitions on democracy, among other dimensions. While think tanks are presented as neutral agents, we understand that their production of knowledge promotes a dehistoricizing and de-ideological conceptualization of democracy and political participation. To account for this, we will explore the trajectory of the Institute of Political Science of Colombia as a political subject that produces a neoliberal common sense.

Keywords: think tanks, public policies, democracy, neoliberalism



Introducción

Mientras que muchos investigadores hicieron foco en la dimensión sobre las nuevas formas de producción de conocimiento a partir de los *think tanks* (Gibbons y otros, 1997), nuestro interés apunta hacia el estudio de su promoción de ideas sobre la democracia, las decisiones gubernamentales y su postura ante la coyuntura de reforma constitucional previa y posterior a 1991 en Colombia. Así es como los *think tanks* muestran una nueva forma de intervenir en política que, diferenciándose de la tradicional competencia partidaria, incursiona en la organización de redes de experticia tanto a nivel local como internacional. Desde aquel entonces, se desempeñan como verdaderos actores políticos, dado que, asociados a distintos partidos, conectan las ideas y el conocimiento producido con las políticas públicas implementadas y brindan evidencia y asesoramiento técnico a los gobiernos.

Sin bien se los presenta como agentes neutrales y ajenos al campo de la política, partimos del supuesto de que su producción de conocimiento promueve una conceptualización deshistorizante y desideologizante sobre la democracia y la participación política. Para dar cuenta de ello, rastreamos, en principio, el papel que los *think tanks* vienen desempeñando como actores políticos y los sentidos y representaciones que promueven sobre la democracia, el neoliberalismo y otras dimensiones.

Nos interesa el caso colombiano por su particular “continuidad y estabilidad democrática” en un contexto regional en el que primaron las dictaduras de las Fuerzas Armadas. Entendemos que la democracia promovida por las fuerzas de derecha en el gobierno es principalmente de tipo instrumental, aunque en la Constitución de 1991 se plasman algunos elementos de tipo participativo, como veremos. Hasta comienzos de los años 1990, el sistema político colombiano se basó en el bipartidismo y el uso constante del estado de sitio para mantener el orden. En 1986 se abre la participación institucional a nuevos partidos políticos, lo que se plasmará luego en la Constitución de 1991. Aunque esto no evitó la alternancia en el poder entre los partidos Liberal y Conservador, sí permitió la aparición de nuevos actores en la escena política. Por su parte, el período considerado es de sumo interés dado que es en los escenarios históricos de reformas constitucionales donde emergen con mayor nitidez



las disputas por los proyectos de construcción de matrices institucionales contrapuestos.

El relevamiento indagará sobre las producciones del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. Haremos una descripción sobre su trayectoria histórica, relevando a sus intelectuales, las publicaciones realizadas, su relación e injerencia con los partidos políticos y sus representaciones sobre la democracia y la participación popular.

Los *think tanks* en América Latina

La propuesta de este trabajo nos exige situar históricamente la expansión de los *think tanks* en América Latina. Mercedes Botto (2011) nos habla de dos etapas diferenciadas por el lugar que ocuparon en la región, siempre contando, en gran medida, con fuentes de financiamiento externo (Lardone, Martín y Roggero, Marcos, 2011). En un primer momento, marcado por un contexto de gobiernos autoritarios, aparecen como espacios de oposición a las dictaduras y de defensa de los derechos humanos. Mientras que una segunda oleada, durante los años 90 y ya en contextos democráticos, los encuentra como agentes impulsores de las reformas estructurales neoliberales.

Desde entonces, los *think tanks* en América Latina mantienen sus funciones como centros de pensamiento que brindan evidencia y asesoramiento técnico a gobiernos o partidos políticos, ya sea que estén asociados a ellos de manera directa, por medio de financiamiento o no. En esta nueva forma de hacer política éstos cumplen un rol fundamental al producir y difundir “datos, ideas y argumentos para legitimar” (Botto, Mercedes, 2011:88) las decisiones en materia de políticas públicas de los gobiernos frente a la opinión pública. Teniendo en cuenta lo anterior, podemos afirmar que los *think tanks* se desempeñan en la actualidad como verdaderos actores políticos, dado que conectan las ideas y el conocimiento producido con las políticas públicas implementadas. Sin embargo, Botto matiza la libertad con la que actúan planteando que dependen tanto del financiamiento de actores externos como de los grupos locales que ejercen presión sobre ellos.

Karin Fischer y Dieter Plehwe brindan una definición empírica de los *think tanks* como “unidades que combinan

módulos de conocimiento experto, consulta, *lobby* o apoyo activo” (2013:74) y los ubican como sustitutos de los partidos políticos en una nueva forma de hacer política. En ese sentido, destacan su capacidad para desarrollar guiones argumentativos que esbozan explicaciones claras y fáciles de comunicar. Los *think tanks* muestran una nueva forma de intervenir en política que, diferenciándose de la tradicional competencia partidaria, incursiona en la organización de redes de experticia tanto a nivel local como internacional. Asimismo, hacen las veces de refugios para líderes políticos que ya no ocupan cargos públicos e intelectuales que no están legitimados entre el electorado debido al anonimato que ofrecen estas instituciones.

La legitimidad de los *think tanks* en la región presenta aspectos paradójales. Debido a que se fundan en una supuesta autonomía de pensamiento y son, en principio, apartidarios, sobresalen como instituciones de producción de conocimiento de mayor credibilidad. Sin embargo, esa característica les brinda más oportunidades de influir sobre las decisiones políticas, asociándose a partidos políticos (Garcé, Adolfo, 2009). Esto es lo que, en cierta medida y con matices, observamos en el caso de estudio de este trabajo, el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga (ICP). Estaremos atentos a lo señalado por Mendizábal, para quien “el desarrollo de las funciones y los roles que desempeñan los *think tanks* está sujeto a los contextos en los que operan y a las necesidades que les exigen los partidos políticos” (2009:17).

La reforma constitucional colombiana de 1991: hacia un Estado neoliberal

A continuación, nos abocaremos a la descripción del proceso de reforma constitucional que tuvo lugar en Colombia en 1991. Tal como lo describen Waldo Ansaldi y Verónica Giordano, “Colombia es un caso de vigencia del régimen democrático con primacía de la lógica de la guerra” (2012:593). En este país se mantuvo la continuidad jurídico-política desde 1958, al igual que en Venezuela, lo cual no deja de ser un hecho particular desde una mirada en conjunto de los países de la región a partir de la década de 1960. Dicha continuidad fue producto de la instauración de un pacto de cooperación entre civiles y militares en defensa de la democracia representativa, como respuesta a la inestabilidad



política, sumada al entramado de violencias. De esta manera, la democracia colombiana se caracterizó por la exclusión de algunos partidos políticos de la participación electoral y la alternancia en el poder de las principales fuerzas políticas, los partidos Liberal y Conservador. Hasta comienzos de 1990, el sistema político colombiano se basó en el bipartidismo y el uso constante del estado de sitio para mantener el orden. Aquel período estuvo signado, por un lado, por la persistencia de la violencia producto de los enfrentamientos entre los grupos narcotraficantes y paramilitares y la violación sistemática de los derechos humanos, y, por el otro, la injerencia militar de Estados Unidos.

A mediados de los 80 se abre la participación institucional a nuevos partidos políticos, lo que se plasmará luego en la Constitución de 1991. Sin embargo, esto no resultó en una mayor participación política de nuevos partidos. El pacto de alternancia de las clases dominantes, conocido también como Frente Nacional, tuvo su quiebre en 1986, al asumir el liberal Virgilio Barco (1986-1990), quien rompió con la tradición de repartir los cargos de gobierno entre liberales y conservadores, y formó su gabinete exclusivamente con miembros de su espectro político. Barco había impulsado un principio de diálogo con las organizaciones armadas, cuyo objetivo primordial era negociar su incorporación al orden político institucional. En las elecciones generales de 1990, el presidente saliente autorizó contabilizar la “séptima papeleta”¹, la convocatoria a reformar la Carta Magna por la vía plebiscitar. Su sucesor liberal, César Gaviria (1990-1994), fue quien llevó a cabo la Asamblea Nacional Constituyente, la cual no estuvo exenta de polémicas en torno a su formación y funcionamiento. Habiendo triunfado en 1991 la Constitución promovida por el Partido Liberal, Gaviria llevó a cabo una serie de reformas neoliberales en el Estado. Las mismas se basaron en la apertura económica, la reducción de la injerencia estatal en el mercado, las privatizaciones de empresas fiscales, al tiempo que se suspendieron las negociaciones con las FARC. Estas reformas administrativas fueron conocidas como el “revolcón” institucional.

La Asamblea Constituyente junto con la reforma neoliberal del Estado en Colombia, es el contexto de acción del ICP que analizamos en este trabajo. La pregunta que nos mueve es por los aportes que realiza este *think tank* y su incidencia en el plano político.

¹ La séptima papeleta se originó como una iniciativa de un grupo estudiantil que impulsó su inclusión en las elecciones generales de marzo de 1990. En aquellos comicios se debían votar candidatos para seis categorías: Senado, Cámara de Representantes, Asamblea Departamental, Juntas Administradoras Locales, Concejo Municipal y Alcaldía. La séptima papeleta, entonces, era un reclamo para realizar la Asamblea Constituyente. Si bien la opción por la Constituyente no era oficial, la cantidad de votos emitidos fue tal que la Corte decidió incluir la consulta formal en las siguientes elecciones, las presidenciales de mayo de 1990, en las que una amplia mayoría se pronunció por el “sí” a la reforma constitucional.

Siguiendo lo expuesto por Ansaldi y Giordano, la constitución política, su legislación y la jurisprudencia forman el ordenamiento jurídico-político de cada Estado, lo que los autores definen como la “matriz institucional”. Estos son los fundamentos teóricos que otorgan legitimidad al Estado, y a partir de los cuales se materializan prácticas históricas concretas. Acordamos con esta tesis al señalar que las constituciones son “el diseño de lo que quiere construirse” (Ansaldi y Giordano, 2012:686). Aunque en muchos casos ese diseño se pierde en la práctica y el ejercicio del poder, es un ejemplo insoslayable de las disputas históricas por la construcción del orden.

En esta dirección, el aporte de Giordano resulta esclarecedor, entendiendo que “la promulgación de las leyes no señala solo y simplemente un cambio normativo. Se trata de un fenómeno que se inscribe en el campo jurídico pero que es analizado atendiendo a la doble y recíproca determinación” (Giordano, Verónica, 2012:20) entre los postulados jurídicos y el orden político y social.

En lo que respecta al papel de los *think tanks* como productores del sentido común neoliberal, retomamos lo dicho por Rovira Kaltwasser, quien propone una interesante clasificación de las derechas latinoamericanas. Si bien despliega su tipología para las derechas en el siglo XXI, entendemos que la misma puede adaptarse a las consideraciones en el presente trabajo. El primero de los tres mecanismos de acción de las derechas es el no electoral, a partir del cual las derechas utilizan los recursos a su alcance para evitar que los gobiernos de izquierda efectúen reformas contrarias a sus propios intereses. Más precisamente, nos interesa resaltar aquí lo que entiende como una práctica alternativa sofisticada, el lobby “llevado a cabo por organizaciones empresariales, tecnócratas y comunidades epistémicas sobre distintos organismos del Estado” (Rovira Kaltwasser, Cristóbal, 2014:43). Esta descripción resulta atinada para abarcar el papel que desarrollan los *think tanks* colombianos en el período que mencionamos. En adición, uno de los aspectos característicos de muchos *think tanks*, como el ICP, es su independencia con respecto a cualquier partido político, lo cual contribuye con la idea de neutralidad y racionalidad como valores propios de actores *outsiders* del campo de la política.

Ansaldi plantea que el neoliberalismo nos legó la



licuación de la política, entendiendo por esto el hecho de que los partidos políticos, sindicatos y otras organizaciones sociales, hacia fines de los 80, pierden su relevancia en lo que refiere a la formulación de demandas. Ese lugar vacante lo ocupan, entre otros, los medios masivos de comunicación del *establishment* y nuevos agentes que, como los *think tank*, se presentan ajenos a las ideologías y a los conflictos sociales, es decir, ahistóricos. Coincidimos con el autor, quien nos alarma sobre la preponderancia del mercado y el reemplazo de los lazos sociales de solidaridad por un creciente atomismo individual. Tal es así que

[El] neoliberalismo (...) rechaza la concepción de igualdad entre los hombres. A juicio de sus ideólogos, los hombres son naturalmente desiguales, excepto en el plano de la ley (...) y en el del mercado (los hombres son igualmente libres para la adquisición o disfrute de sus propiedades). (...) En el plano político ello se traduce en una concepción puramente instrumental del Estado: la defensa de la propiedad privada y del mercado (Ansaldi, Waldo, 2014:11).

El pacto del llamado Frente Nacional, según el cual se garantizaba la alternancia de los partidos Liberal y Conservador en el poder, impidiendo la participación electoral de otras fuerzas, se sustentaba en dos principios. Por un lado, la alternancia en la presidencia, y por el otro, la distribución de los cargos de gobierno en partes iguales. Según Juan Fernando Londoño (2009) esto tuvo un fuerte impacto sobre el devenir del sistema político colombiano. No solo por la obviedad de lo excluyente, sino que los propios miembros del pacto se vieron afectados por una creciente desideologización y homogeneización, producto de la ausencia de la competencia electoral. En este contexto, los *think tanks* partidarios perdieron presencia en el espectro de la opinión pública, espacio que fue ocupado por los centros de pensamiento apartidarios.

Para concluir este apartado, cabe mencionar algunas cuestiones sobre la Constitución sancionada en 1991, que reemplazó a la Carta de 1886. Andrés Dávila Ladrón de Guevara (2002) la caracteriza como una ampliación controlada del espacio político. Dado que, por un lado, incluye elementos de la democracia participativa, como el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato, al tiempo que incorpora a la participación política a las fuerzas no bipartidistas que

habían quedado excluidas durante el período del Frente Nacional, inaugurado en 1958. Sin embargo, por otro lado, aún con algunos recortes a la injerencia del poder central, mantiene un régimen de gobierno fundamentalmente presidencialista. Estas consideraciones son solo una pequeña muestra que, por cuestiones de extensión, no desarrollamos de forma completa en este trabajo, pero dan cuenta de la heterogeneidad de aspectos que contribuyeron a la promulgación de la Constitución de 1991 y que se disputarán en los años siguientes.

El caso del Instituto de Ciencia Política

Los think tanks como actores políticos productores de sentido común neoliberal

Los *think tanks* forman parte de la esfera productora de conocimiento e influencias que afectan la toma de decisiones políticas. Su forma de interceder se plasma en la promoción de ciertas políticas públicas como medidas positivas o la denostación de las mismas por medio de la generación de climas adversos. Los *think tanks* surgen, en América Latina, en el desplazamiento de la producción de conocimiento desde las universidades hacia las entidades técnicas especializadas. Asimismo, los criterios utilizados por estas usinas para encarar sus estudios e investigaciones presentan diferencias con respecto a los seleccionados por las universidades. Como indica Botto, ya no se rigen por la excelencia académica, sino que lo hacen por dimensiones como la “relevancia, innovación y eficiencia práctica” (2011:90).

En su trabajo de investigación, Júlio César Alvear (2007) describe la aparición de redes de *think tanks* a nivel global y, desde allí, enmarca el surgimiento de estas usinas de pensamiento en Colombia como promotoras de políticas públicas que tienden, a su vez, a la formación de un sentido común neoliberal. Una de las fundaciones que analiza es el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, creado en 1986 en Bogotá. Este instituto, como mencionamos anteriormente, tendrá un papel clave en la difusión de documentos analíticos respecto de la Asamblea Constituyente de 1991, tanto en los meses previos como en los posteriores a la sanción de la nueva Constitución. El medio fundamental para la difusión de ideas y formulación



de políticas del Instituto de Ciencia Política (ICP) serán los medios de comunicación como las radios y los diarios, así como también una publicación trimestral, la *Revista Ciencia Política*, algunos de cuyos números serán objeto de análisis en el presente trabajo.

Hemos seleccionado el Instituto de Ciencia Política como *think tank* referente durante el período de análisis que abarcamos en este trabajo. Ello se debe, fundamentalmente, a su activa participación, aunque no directamente asociada a un partido político, durante la Asamblea Constituyente de 1991. Sin embargo, debemos mencionar la existencia de otros *think tanks* colombianos de gran impacto, ya sea por el volumen de sus producciones o las grandes cifras de financiamiento que reciben tanto del sector privado, nacional e internacional, como del sector público.

El ICP enumera como sus principales objetivos “promover los principios de la democracia pluralista y la economía de mercado y, con fundamento en ellos, contribuir al perfeccionamiento de las instituciones y al desarrollo económico y social” (ICP, Quienes somos, 1). A su vez, en el artículo 18° de su estatuto, se define como independiente, en tanto que “no recibirá donaciones, ayudas o auxilios económicos provenientes de gobiernos, excepto en los casos en que tales donaciones, ayudas o auxilios sean incondicionales y no contraríen los fines, principios y normas de la fundación” (ICP, Estatutos).

Este *think tank* se identifica a sí mismo como de origen empresarial. A su vez, pertenece a redes internacionales de pensamiento, entre las que mencionan a la Red Liberal de América Latina, el Center for International Private Enterprise, Atlas Network, la Fundación Internacional para la Libertad y la Network for Democracy Research Institutes.

El contexto de surgimiento de nuestro *think tank* bajo estudio es, a grandes rasgos, el del final de la Guerra Fría, la caída del comunismo y el ascenso del neoliberalismo, cuyos exponentes en los gobiernos de Inglaterra y Estados Unidos, Margaret Thatcher y Ronald Reagan respectivamente, se encontraban en el centro de la opinión pública. En términos regionales, América Latina estaba atravesada por las dictaduras y los gobiernos autoritarios, y, a nivel nacional, hablamos de una Colombia profundamente marcada por la violencia, el conflicto armado y las reformas estructurales de tipo neoliberal que se aplicarán desde fines de la década de

1980, con más énfasis desde comienzos de 1990. Al analizar los artículos publicados por el ICP, veremos que estos datos históricos son sumamente relevantes a la hora de interpretar sus posturas sobre el devenir político, económico y social de Colombia.

El ICP tuvo y aún mantiene una prolífica producción de artículos de opinión, análisis teóricos y documentos relacionados con asuntos que rondan sus objetivos centrales: el interés por la democracia y las libertades en Colombia. Estas publicaciones toman en consideración los contextos políticos a nivel mundial y regional. De hecho, muchas de ellas realizan comparaciones de algunos aspectos de la realidad colombiana con las mismas variables en otros países como Argentina, Chile y Perú.

En este trabajo, por cuestiones de extensión, nos enfocaremos en algunos números de la *Revista Ciencia Política*, precisamente aquellos publicados en los años 1990, 1991 y algunos de 1992. La selección de este período se debe al momento de mayor proliferación de trabajos referidos al proceso de reforma de la Constitución de 1991. De los números relevados, a su vez, hemos filtrado los artículos que mencionan explícitamente dicho proceso. Algunos de estos artículos son producciones de intelectuales relacionados con el *think tank*, por lo general abogados o economistas. Otras publicaciones son declaraciones o comunicados de los miembros del ICP, las cuales focalizan en determinados sucesos de la coyuntura local, como especificaremos más adelante. Para finalizar, uno de los artículos relevados es un discurso pronunciado por el entonces presidente de Colombia, César Gaviria, con motivo del 4° aniversario de la creación del ICP.

Los think tanks como actores políticos productores de sentido común neoliberal

Los intelectuales que participan de la *Revista Ciencia Política* suelen presentar ideas afines a los preceptos básicos del instituto. Muchos de ellos realizan diagnósticos sobre el estado de la democracia en Colombia y América Latina. Este es el caso de Enrique Ghersi, abogado peruano, quien escribe en 1990 sobre el proceso de democratización que atravesó América Latina en los 80. El autor plantea que “[las] libertades políticas fueron recuperadas, pero (...) las libertades económicas no pudieron ser alcanzadas” y, en base



a ello, enuncia

[l]os verdaderos revolucionarios que llevarán a estos países a un futuro mejor son un conjunto anónimo de empresarios que trabajarán sin privilegios y sin concesiones para lograr sus metas. (...) Bajo la bandera de la justicia social y la buena voluntad muchos gobiernos del continente destruyeron sus países. Reforma agraria, colectivización de la propiedad, reformas monetarias, protección industrial y otras similares eran las que, aparentemente conseguirían el desarrollo económico (Ghersí, Enrique, 1990).

Retomando los estudios realizados por Hugues Portelli sobre la teoría de Antonio Gramsci, realizaremos algunas precisiones sobre el rol de los intelectuales en el bloque histórico, es decir, en la relación entre estructura y superestructura. Tal como plantea el autor, en esta última encontramos la vinculación entre la sociedad civil y la sociedad política. En este sentido, “el carácter orgánico del vínculo entre estructura y superestructura se refleja cabalmente en las capas de intelectuales”, cuya función es “elaborar y administrar la superestructura que le dará a esta clase [la clase dominante en lo económico-estructural] homogeneidad y la dirección del bloque histórico” (2011: 95).

Este trabajo nos invita a reflexionar sobre el papel de los *think tanks*, y sus pensadores, como intelectuales que desempeñan una determinada función en la pugna por la imposición de interpretaciones del mundo. Sin embargo, esto no implica asociar sin miramientos el papel de los intelectuales con los designios de las clases dominantes. De hecho, el mismo autor advierte que “el intelectual goza de una relativa autonomía respecto a la estructura socioeconómica, y no es su reflejo pasivo” (2011: 99). Así es como enmarcamos las actividades intelectuales desempeñadas por el *think tank* Instituto de Ciencia Política en los siguientes apartados.

Los vínculos del ICP con los partidos políticos y con la democracia

En lo que respecta a su relación con los partidos políticos colombianos, podemos afirmar que el Instituto de Ciencia Política no se encuentra explícitamente asociado a ninguno de ellos, tal como adelantamos al describir su estatuto. Sin embargo, cabe mencionar que en Colombia hallamos la existencia de algunos centros de pensamiento creados en el

seno de los partidos, principalmente los tradicionales Liberal y Conservador, y de sus facciones internas. Un relevamiento de este tipo de usinas es llevado a cabo por Londoño (2009).

En una declaración publicada en 1991 bajo el título “Modernidad y democracia en Colombia”, en ocasión del cuarto aniversario del ICP, el entonces presidente del centro, Hernán Echavarría Olózaga, declara que el instituto

A pesar de que mira con simpatía a todos los sectores democráticos, no puede involucrarse en el accionar partidista o electoral porque perdería la autonomía de pensamiento y empañaría su tarea esencialmente teórica de estudiar, pensar y comprender la democracia y la de hacer comprender sus principios y la necesidad vital de su vigencia (ICP, N° 24, 1991).

De esta manera, el ICP ratifica su independencia como productor de conocimiento, afianzando la neutralidad como uno de sus valores nodales, aunque muchos de sus miembros, incluido el mismo presidente, estuvieron vinculados a partidos políticos, como bien señala Alvear (2007).

Como indicamos, el ICP se reconoce a sí mismo como un centro de pensamiento cuya razón de ser es velar por la democracia y para ello deberá estudiarla y divulgar su conocimiento. En este sentido, señalaba su presidente en el mismo documento que los “principios filosóficos de la democracia, la historia de su nacimiento y de sus realizaciones, que es, de paso, la historia de la civilización, deben estudiarse y difundirse con dedicación, con seriedad y con rigor científico” (ICP, N° 24, 1991).

La concepción del ICP sobre la democracia es sumamente restrictiva, lo cual queda a la vista en algunas de sus publicaciones. Tito Livio Caldas, uno de los miembros fundadores del instituto, se mostraba preocupado en 1992 por la definición de la democracia como participativa, expresada en la nueva Constitución nacional. El autor asocia este tipo de democracia con el antiliberalismo y los totalitarismos, y propone que

...el único adjetivo que admite la democracia, sin desfigurarla, es *el de representativa*. Todos los demás, los que le fueron dados en diversas épocas, solo sirvieron para encubrir sus desfiguraciones: social o corporativa, que fueron los apelativos fascistas, y popular, el comunista (Caldas, Tito Livio, 1992).



En ese entonces, Hernán Echavarría Olózaga también muestra sus reparos sobre este punto en el discurso por el IV aniversario del instituto. En el mismo, hace un llamado a la reflexión de la clase política, a los fines de que corrijan y reparen los errores en las normas constitucionales y desistan de aplicar una democracia de tipo participativo. Concentra su rechazo en dos de los nuevos artículos constitucionales, el 2º, según reflexiona “tiende a agigantar al Estado descomunadamente porque lo obliga a facilitar la participación de todos los ciudadanos en las decisiones que los afecten en su vida económica, política, administrativa y cultural”. Por otro lado, presenta sus reparos contra el artículo 103º, que autoriza al Estado a intervenir en las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común, y según el cual “tenderán a confundirse las esferas de la vida pública y las de la vida privada” (ICP, N°24, 1991), previene.

En su trabajo sobre la relación entre los tanques de pensamiento, los partidos políticos y las reformas políticas en Colombia, Diego Leal y David Roll (2013) argumentan que los *think tanks* han tenido una activa y decisiva participación en las reformas políticas que se produjeron en 2003 y 2009. Los autores caracterizan al sistema político colombiano como uno en el que los partidos políticos se encuentran poco institucionalizados pero mantienen vínculos relevantes con los *think tanks*. Si bien no es posible extender sus conclusiones al contexto de la reforma constitucional de 1991, creemos relevante el estudio de las producciones del ICP durante este período, ya que representan a un sector del heterogéneo campo político colombiano. Por otro lado, relativizamos también la injerencia de este *think tank* en las políticas de gobierno. De hecho, como mencionaremos en el siguiente apartado, en un principio, el ICP se muestra reacio a implementar una reforma de la Constitución. Finalmente, la misma se llevará a cabo y esto generará un cambio en la dirección de las publicaciones del instituto, no obstante lo cual, los principios que expresan en la *Revista de Ciencia Política* se mantienen inmutables.

El papel del Instituto de Ciencia Política durante la Asamblea Nacional Constituyente

Los *think tanks* de *advocacy*, es decir, aquellos que buscan no solo producir conocimiento, sino que también se orientan a influir directamente en políticas públicas, coinciden con



los de tipo empresarial en cuanto a la promoción de ciertos valores e ideales políticos. Sin embargo, su diferencia radica en que los segundos se orientan a “cuestiones económicas y enfoques macro” (Botto, Mercedes, 2011: 93). En este sentido, podemos afirmar que el ICP es un *think tank* híbrido entre los de tipo *advocacy* y los de tipo empresarial, dado que en el contexto de la Asamblea Constituyente, sus publicaciones pugnarán por la legitimación de los valores de la democracia representativa, en detrimento de cualquier atisbo de participación popular; un Estado mínimo, garante de la seguridad y la propiedad y privada; y, fundamentalmente, el ejercicio de la libertad de empresa y de mercado por parte del sector privado, a quienes asocian con la sociedad civil misma.

A continuación analizaremos algunos de los documentos y publicaciones del ICP relevados, con el objetivo de ilustrar lo dicho y determinar el tipo de conceptualizaciones sobre la democracia y el Estado que promueve este *think tank* en el período abarcado.

En un comienzo, el ICP en su conjunto manifestó el rechazo a la propuesta de incorporar la séptima papeleta en las elecciones generales de 1990, así como de la modificación misma de la Constitución y la forma en la que se convocaba. Aduciendo que en Colombia las modificaciones a la Carta Magna se realizaban desde el mismo Congreso, el ICP rechazó el plebiscito que llamaba a formar una Asamblea Constituyente mediante el voto popular. Sobre este punto declaran que el “otro camino, el del plebiscito, constituye un salto al vacío”, entre los motivos que aducen, se encuentra que las constituciones en general “no pueden elaborarse ni reformarse al calor de la temperatura volátil y transitoria de las asambleas populares”. A su vez, estas objeciones muestran un matiz ideológico, “la propuesta de la Asamblea Constituyente fue lanzada de manera audaz por reducidos grupos de extrema izquierda, imitando un conocido antecedente de la Revolución Rusa de 1917” (ICP, N°19, 1990).

Observamos, entonces, que el *think tank* no logró imponer su agenda de rechazo al proceso constituyente, dado que el mismo siguió adelante. Sin embargo, a lo largo de estos tres años, el ICP no mantuvo una postura homogénea.

Hacia mediados de 1990 se llegó a un acuerdo político sobre la Asamblea Constitucional, habiendo triunfado el “sí” en el plebiscito. Uno de los puntos del acuerdo planteaba que los ciudadanos decidirían la composición de los miembros



de la Asamblea, así como sus elementos constitutivos y el temario a tratar en la misma, de cara a las sesiones que se iniciarían en enero de 1991. Algunos de los temas a tratar incluidos en la lista fueron: partidos políticos y oposición, sobre la posibilidad de institucionalizar los partidos políticos; mecanismos de participación, sobre la posibilidad de consagrar y regular el referéndum tanto para asuntos de trascendencia nacional como para reformas constitucionales; sobre el Estado de sitio se propuso trabajar en la precisión de su carácter transitorio. Asimismo, en el mismo se observan lo que podría ser antecedentes de la reforma neoliberal del Estado, teniendo en cuenta que se plantea la “posibilidad de consagrar nuevas modalidades de cooperación entre el capital y el trabajo” (ICP, N° 20, 1990).

Previo a las elecciones, el ICP emitió un comunicado dirigido a todos los colombianos, en el cual postulaba que, en su calidad de “interesados en preservar los principios esenciales de la democracia, consideramos apremiante alertar a la opinión nacional sobre los riesgos que rodean la elección de miembros de la Asamblea Nacional Constituyente” (ICP, N° 21, 1990). Como se aprecia, el mismo se orientó directamente a la opinión pública. Allí realizan un diagnóstico de los males que aquejaban a la nación. Puntualmente, mostraron su preocupación por el rol del Estado y sus problemas en aquel entonces:

...el Estado no cumple las funciones que le son esenciales –la seguridad y la protección de la sociedad civil– y en cambio usurpa e interfiere, con un exceso de reglamentaciones y controles, aquellas que corresponden o desempeña mejor el sector privado (ICP, N° 21, 1990).

Asimismo, entienden que el Estado debería ser más fuerte ya que “muestra una peligrosa vulnerabilidad frente a graves factores de desestabilización e inseguridad como son la subversión, el narcoterrorismo y la violencia en sus múltiples manifestaciones” (ICP, N° 21, 1990). Por otro lado, sacan provecho del contexto de discusión y debate, recomendando la privatización de los servicios públicos, basándose en que “ha demostrado su ineficiencia en la prestación de servicios públicos esenciales, erosionados por la burocracia y la corrupción” (ICP, N° 21, 1990).

Concretamente, expresan su deseo de que la propuesta a la Asamblea Nacional Constituyente tienda a “reforzar (...) la

capacidad defensiva del Estado y (...) aprobar disposiciones que permitan el pleno desarrollo de una economía de mercado sin trabas ni rígidos dirigismos estatales” (ICP, N°21, 1990).

Por todo lo mencionado, los miembros del ICP se ven impelidos a “hacer un llamado a la opinión pública con el fin de que tome conciencia de la gravedad del momento (...) y, por consiguiente, de la responsabilidad que tiene cada uno de nosotros el 9 de diciembre” (ICP, N°21, 1990), día en el que se votaría a la Asamblea Constituyente. Por último, polarizan esta elección aduciendo que

... hay que optar, en última instancia, entre los espejismos de ideologías sin vigencia y de populismos igualmente engañosos que sobreviven en Colombia, o las propuestas, que por estar basadas en un diagnóstico lúcido y realista de nuestros problemas, nos permitan encontrar el camino hacia una sociedad moderna, justa, libre, eficiente y pacífica (ICP, N°21, 1990).

Los diagnósticos del ICP, como hemos podido evaluar hasta aquí, se basaban, en gran medida, en el fracaso del Estado colombiano para resolver una de las cuestiones más apremiantes de su historia reciente, la violencia entre los grupos armados. Sin embargo, en sus publicaciones, omiten la mención explícita al conflicto con las fuerzas militares y paramilitares. Asimismo, como se esbozó, el sistema político de partidos no satisface plenamente las demandas de representación de amplios sectores de la sociedad. De tal manera, entendemos la caracterización que realiza Botto sobre la incursión de los *think tanks* en el ámbito de las políticas públicas, en un espacio de acción que se encontraba vacante en aquel entonces, atentos a que

... la mayoría de los episodios demuestran que las ventanas de participación de los TT² en las decisiones de políticas se circunscriben a determinadas coyunturas caracterizadas como situaciones de excepción o urgencia. En ellas, sobrevuela en la opinión pública la sensación de fracaso de las soluciones en curso y de la necesidad de un cambio (Botto, Mercedes, 2011: 106).

² La autora citada utiliza la abreviación “TT” al referirse a los *think tanks*.

Retomando el papel del ICP durante el proceso de la Asamblea Constituyente, una vez que comenzaron las sesiones constitucionales, el instituto esbozó argumentos ya no contra la idea misma de modificar la Ley Fundamental, sino que sus comentarios se orientaron particularmente



al contenido de dichas modificaciones. Los aspectos que entraban en su consideración eran, como ya se ha visto, el rol del Estado, los valores de la democracia representativa y de la libertad de mercado. En el transcurso de los debates, calificaron a la Constitución que se estaba gestando como “la Carta Fundamental más extensa y asfixiantemente superreguladora del mundo”, al tiempo que prescribían que “el Estado debe dedicarse a sus funciones específicas –el orden y la seguridad, la justicia y las obras públicas– (...) y dejar que toda la fuerza, los recursos y el desarrollo de la economía corran a cargo de la iniciativa individual y del dinamismo del mercado” (ICP, N°23, 1991).

Si bien las críticas y objeciones del ICP a la nueva Constitución y al papel del gobierno aparentaban mordaces, lo cierto es que su relación con el entonces presidente colombiano César Gaviria, era cuanto menos cordial. De hecho, no presentaban diferencias significativas en muchas de las reformas que unos y otro, desde sus respectivas posiciones políticas, proyectaban para la nación.

Al cumplirse el 4° aniversario de creación del instituto, el presidente pronunció un discurso conmemorativo, como ya hemos indicado. El mismo enriquece la comprensión de la relación entre el *think tank* y la clase política en aquel momento. Dice el presidente sobre las tareas del ICP que “la labor de análisis profundo y de debate intelectual que ha promovido el instituto es un aporte importante al conocimiento de los problemas del país y a la búsqueda de las soluciones” (ICP, N°24, 1991). Asimismo, Gaviria justifica las reformas neoliberales impulsadas por su gobierno, teniendo en cuenta que

... las nuevas ideas de la libertad económica, de la importancia de las fuerzas del mercado, de la iniciativa privada, de la reducción del tamaño del Estado, no solo cambiaron radicalmente el marco conceptual del pensamiento económico, sino que han logrado imponerse en la mayoría de la región (ICP, N°24, 1991).

El presidente enumera los criterios en los que se basa este cambio de rumbo del Estado colombiano. El primero tiende a delegar las decisiones de la distribución de los recursos en las fuerzas de mercado, el segundo gira en torno a la importancia irremplazable que le otorga a la iniciativa privada y al empresariado, y, por último, menciona que al consagrar la nueva Constitución la independencia y autonomía de la

Banca Central.

... el Gobierno ha renunciado así a su antiguo privilegio de manejar directamente las variables críticas de la política económica (...) Estos principios son hoy el marco de referencia para el diseño de la reforma y la política económica que adelanta el Gobierno (ICP, N°24, 1991).

Al hacerse realidad los programas esbozados por el Instituto Ciencia Política sobre la apertura económica, la reducción de la injerencia estatal y las garantías otorgadas a la libertad de mercado, no pueden más que celebrar al presidente Gaviria y su modelo de gobierno. Este pasaje titulado “Modernidad y democracia en Colombia”, de mediados de 1991, es un claro exponente del nuevo humor político del *think tank*:

... los éxitos alcanzados por el gobierno del presidente Gaviria, quien, indudablemente, ha entendido que el renacimiento y la consagración universal del neoliberalismo también toca a Colombia y que bajo esta nueva atmósfera de democracia triunfante pueden manejarse los problemas con mayor audacia. ¿No fue esto lo que hizo el presidente Gaviria cuando se lanzó sin los temores de otras épocas por el peligroso camino de expedir la nueva Carta a través de una constituyente abigarrada, pluralista, imprevisible, y acaso no le salió mejor de lo que pensó tal vez la mayoría de la nación? (ICP, N°24, 1991).

Consideraciones finales

Los objetivos de este trabajo nos han llevado a trazar la trayectoria de uno de los *think tanks* más prolíficos de Colombia, el Instituto de Ciencia Política, en un contexto de profundas reformas estructurales del Estado. Hemos considerado a este *think tank* como un actor político productor de sentido común neoliberal. A su vez, incluimos aspectos como el origen de estas usinas de pensamiento, los tipos de publicaciones que realizan y el rol de intelectuales que desempeñan en la producción del conocimiento.

Nuestra pregunta por la ubicación de estos centros de pensamiento en el campo de la política ha quedado en parte respondida, aunque observamos allí una paradoja o contradicción bastante típica de los actores sociales que se presentan como ajenos al sistema vigente. Es decir que, mientras que los *think tanks* se presentan como agentes



neutrales, racionales, desinteresados y ajenos al espectro político, lo cierto es que su producción de conocimiento tiene un claro sesgo antiestatal y pro mercado y empresa. Es el caso del ICP, cuyas publicaciones asocian directamente la democracia con la representación, basados en una supuesta eficiencia de este tipo de mecanismos; mientras que aquellos que se orientan a una democracia que contemple la participación popular son completamente descartados o descalificados con mote como “totalitarios”, “antidemocráticos”, entre otros.

Si bien no podemos extender los resultados del análisis sobre el Instituto de Ciencia Política a una generalización de todos los *think tanks* en conjunto, este aporte nos sirve para seguir pensando en el papel de los centros de pensamiento, en especial aquellos que se presentan como impulsores de la democracia. En este sentido, consideramos que resulta necesario ahondar en el estudio de las cualidades de la democracia promovida por estos agentes y, posteriormente, buscar otros casos para someterlos a una contrastación, atentos a las especificidades de cada uno.

Para cerrar, entendemos que es fundamental continuar con el estudio de las derechas, ya sea que éstas ocupen el gobierno o se encuentren en la oposición. Así también es necesario considerar sus variadas estrategias de acción, que van desde los golpes de Estado (por la vía armada antaño y mediante instituciones como los Parlamentos en la actualidad) hasta la difusión de su sentido común neoliberal mediante los medios masivos de comunicación y su promoción de políticas públicas como agentes desinteresados y neutrales.

Recuperamos el análisis de Lorena Soler y Waldo Ansaldi, quienes denominan “consenso ideológico” a aquel que postula a “la democracia como fuente de legitimidad del orden político en la región” (2015: 16). Para estos autores, el concepto de pospolítica, que retoman de Slavok Žižek, resulta clave a los fines de abordar las nuevas estrategias de las derechas en América Latina. Afirman que éstas niegan la política, apelando directa o indirectamente al fin de las ideologías y de los conflictos de intereses de clase; de manera que solo quedan algunos “problemas, cuestiones y necesidades puntuales” (2015: 24) a ser resueltos por los expertos y técnicos idóneos; descripción que se adapta con justeza a los desempeños del *think tank* que hemos considerado.

Bibliografía

- ALVEAR, Julio César (2007). *Think tanks* en la producción, promoción e implementación de ideas y políticas públicas neoliberales en Colombia. En MATO, D., y MALDONADO FERMÍN, A. (eds.), *Cultura y Transformaciones sociales en tiempos de globalización. Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO. pp. 233-251.
- ANSALDI, Waldo (2014). La política, entre la pena y la canción. O la licuación de la política, un legado del neoliberalismo. Trabajo presentado en XI Congreso Nacional y IV Internacional sobre Democracia: “Entre el malestar y la innovación. Los nuevos retos para la democracia en América Latina”, Universidad Nacional de Rosario, Rosario, Argentina.
- ANSALDI, Waldo, y GIORDANO, Verónica (2012). *América Latina. La construcción del orden*, Tomo II. Buenos Aires: Ariel.
- ANSALDI, Waldo, y SOLER, Lorena (2015). Derechas en América Latina en el siglo XXI. En SOLER, L. y CARBONE, R. (eds.) *Des-cartes: Estampas de las derechas en Paraguay*. Buenos Aires: Punto de Encuentro.
- BOTTO, Mercedes (2011). *Think Tanks* en América Latina: radiografía comparada de un nuevo actor político. En CORREA ASTE, N. y MENDIZÁBAL, E. (eds) *Vínculos entre conocimiento y política: El rol de la investigación en el debate público en América Latina*. Lima: CIES y Universidad del Pacífico, pp. 83-112.
- DÁVILA LADRÓN DE GUEVARA, Andrés (2002). *Democracia pactada: El Frente Nacional y el proceso constituyente de 1991 en Colombia* [en línea]. Lima: Institut français d'études andines. Recuperado el 20 septiembre de 2017, de <http://books.openedition.org/ifea/3964>
- FISCHER, Karin, y PLEHWE, Dieter (2013). Redes de think tanks e intelectuales de derecha en América Latina. En *Nueva Sociedad*, 245, mayo-junio, pp. 71-86.
- GARCÉ, Adolfo (2009). Estudio Marco. En MENDIZÁBAL, E. y SAMPLE, K. (eds.). *Dime a quién escuchas... Think Tanks y partidos políticos en América Latina*. Lima: IDEA Internacional – ODI, pp. 23-58.
- GIBBONS, Michael; LIMOGES, Camille; NOWOTNY, Helga; SCHWARTZMAN, Simon; SCOTT, Peter, y TROW, Martin (1997). *La nueva producción del conocimiento. La dinámica de la ciencia y la investigación en las sociedades contemporáneas*. Barcelona: Ediciones Pomares.



- GIORDANO, Verónica (2012). *Ciudadanas incapaces: la construcción de los derechos civiles de las mujeres en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay en el siglo XX*. Buenos Aires: Teseo.
- LARDONE, Martín, y ROGGERO, Marcos (2011). El rol del Estado en el financiamiento de la investigación sobre políticas públicas en América Latina. En CORREA ASTE, N. y MENDIZÁBAL, E. (eds) *Vínculos entre conocimiento y política: El rol de la investigación en el debate público en América Latina*. Lima: CIES y Universidad del Pacífico. pp. 113-166.
- LEAL, Diego, y ROLL, David (2013). Tanques de pensamiento y partidos políticos en Colombia. El caso de las reformas políticas de 2003 y 2009. En *Ciencia Política*, 16, julio-diciembre.
- LONDOÑO, Juan Fernando (2009). Partidos políticos y *think tanks* en Colombia. En MENDIZÁBAL, Enrique, y SAMPLE, Kristen. *Dime a quién escuchas... Think Tanks y partidos políticos en América Latina*, Lima: IDEA Internacional- ODI, pp. 127-156.
- PORTELLI, Hugues (2011). *Gramsci y el bloque histórico*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- ROVIRA KALTWASSER, Cristóbal (2014). *La derecha en América Latina y su lucha contra la adversidad*. Nueva Sociedad 254, (noviembre-diciembre).

Documentos relevados

- CALDAS, Tito Livio (1992). ¿Concepción antiliberal? La democracia participativa. En *Revista Ciencia Política*, N°26, I trimestre.
- GHERSI, Enrique (1990). El sueño latinoamericano. En *Revista Ciencia Política*, N° 20, III trimestre.
- INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA. Estatutos. En <http://www.icpcolombia.org/dev/wp-content/uploads/2015/12/Estatutos-Actuales-ICP-2015.pdf> (consultado el 21 de mayo de 2017).
- INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA. Quiénes somos. En <http://www.icpcolombia.org/que-es-icp/quienes-somos/> (consultado el 21 de mayo de 2017).
- INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA (1990). Acuerdo político sobre la Asamblea Constitucional, *Revista Ciencia Política* 20, III trimestre.
- INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA (1990). Declaración del Instituto de Ciencia Política ante la reforma constitucional. En

Revista Ciencia Política, N° 19, II trimestre.

INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA (1990). Mensaje a los colombianos sobre la Asamblea Constituyente. En *Revista Ciencia Política*, N°21, IV trimestre.

INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA (1991). Comunicación del Instituto de Ciencia Política a los miembros de la Asamblea Constituyente. En *Revista Ciencia Política*, N°23, II trimestre.

INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA (1991). La revolución pacífica en Colombia. Discurso del Presidente de la República en ocasión del IV aniversario del Instituto de Ciencia Política. En *Revista Ciencia Política*, N°24, III trimestre.

INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA (1991). Modernidad y democracia en Colombia. Documento elaborado por el ICP con motivo de la celebración de sus cuatro años de actividades. En *Revista Ciencia Política*, N°24, III trimestre.

Fecha de recepción: 1 de junio de 2017

Fecha de aceptación: 4 de septiembre de 2017



Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Compartir Igual 4.0 Internacional

