



Tipo de documento: Tesis de Doctorado

Título del documento: Apertura estatal y producción de accountability en América Latina: ¿por qué los gobiernos promueven iniciativas de participación y transparencia?

Autores (en el caso de tesis y directores):

María Soledad Gattoni

Sebastián Pereyra, dir.

Datos de edición (fecha, editorial, lugar,

fecha de defensa para el caso de tesis): 2017

Documento disponible para su consulta y descarga en el Repositorio Digital Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
Para más información consulte: <http://repositorio.sociales.uba.ar/>

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 4.0 (CC BY 4.0 AR)



La imagen se puede sacar de aca: https://creativecommons.org/choose/?lang=es_AR



GATTONI, María Soledad

**APERTURA ESTATAL Y PRODUCCIÓN DE
ACCOUNTABILITY EN AMÉRICA LATINA**

**¿POR QUÉ LOS GOBIERNOS PROMUEVEN
INICIATIVAS DE PARTICIPACIÓN Y
TRANSPARENCIA?**

Tesis para Optar por el Título de Doctora en Ciencias Sociales

Facultad de Ciencias Sociales

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

Director: Prof. Sebastián PEREYRA

Buenos Aires, 2016

RESUMEN

Versión en Español

Durante las últimas décadas, los gobiernos latinoamericanos promovieron distintos tipos de iniciativas de participación y transparencia. Mecanismos de democracia directa; leyes de acceso a la información; consejos consultivos; experiencias de presupuesto participativo y organismos anticorrupción, son tan sólo algunas de las iniciativas que se han ido expandiendo a lo largo y ancho de la región. Si bien el estudio de estas iniciativas ha tenido un fructífero desarrollo empírico y descriptivo —tanto en términos cuantitativos como cualitativos— la mayoría de los trabajos se han concentrado en las consecuencias de este tipo de políticas, privilegiando un análisis de escala local o subnacional. Pocos estudios han explicado las causas de su emergencia, y muchos menos lo han hecho concentrándose en los niveles nacional y/o regional de análisis. Por ello, esta tesis analiza diferentes trayectorias de apertura estatal en la gestión de lo público, explicando las causas que llevaron a los gobiernos latinoamericanos a promover iniciativas de participación y transparencia entre 1990 y 2016.

La problemática se enmarca en la preocupación teórica general de comprender los procesos de producción de *accountability* de los Estados contemporáneos y es abordada desde una doble perspectiva metodológica. Por un lado, se realiza un análisis histórico comparado del surgimiento y expansión de las iniciativas en dieciocho países de América Latina; y por el otro, un estudio en profundidad de las trayectorias tecnocráticas de apertura estatal y la promoción del derecho de acceso a la información pública en dos casos: Argentina y Chile. Los principales resultados de la tesis dan cuenta del rol jugado por los actores internacionales, las redes de *advocacy* y las comunidades de expertos transnacionales en la promoción de iniciativas de participación y transparencia en la región. A su vez, este trabajo demuestra cómo ambos factores interactúan con distintas estructuras de oportunidades políticas domésticas (tipo de gobierno, organización del gabinete ejecutivo y cohesión de la elite gobernante) causando trayectorias alternativas de apertura estatal. Desafiando la dicotomía en la que la mayor parte de la literatura ha abordado el estudio de las iniciativas de participación y transparencia: entre un enfoque centrado en la democracia radical y la emergencia de la nueva izquierda por un lado; y uno en clave neoliberal por el otro, esta tesis propone una perspectiva de análisis diferencial, concentrándose en los factores sociopolíticos que dieron

forma a la emergencia de estas iniciativas, posibilitando, de esta manera, nuevas interpretaciones de sus consecuencias y resultados.

Palabras clave: Participación, Transparencia, Accountability, Acceso a la Información, América Latina.

Versión en Inglés

During the last decades, Latin American governments promoted different types of participatory and transparency initiatives. Direct democracy mechanisms; freedom of information laws; participatory councils; participatory budgeting experiences and anticorruption bodies are just some of the initiatives that have been spreading all across the region. Although the study of these initiatives has had a fruitful empirical and descriptive development of research—in quantitative as well as qualitative terms—most studies have focused on the analysis of the consequences of this type of policies and have focused on the subnational or local level. Few studies, however, have explained the causes of their emergence and have concentrated on the national or regional level. Therefore, this dissertation analyses different trajectories of “state-opening” in Latin America by looking at the causes that triggered governments to promote participatory and transparency initiatives from 1990 until 2016.

State-opening processes are understood from three different levels of analysis. Firstly, from a theoretical perspective, I resume the question of why governments would be interested in opening themselves and establishing institutions of political accountability when these institutions restrain them and limit their freedom of action. Therefore, I conceptually link the emergence of these initiatives with the different reasons that trigger governments to promote political accountability and I classify participatory and transparency initiatives according to their level of openness *vis a vis* government’ self restriction. Secondly, from a comparative and historical perspective, I reconstruct the origins and expansion of state-opening initiatives in eighteen Latin American countries. Thirdly, from an in depth case analysis, I reconstruct two different paths to technocratic State-opening: the Chilean and the Argentinean one. In order to do this, I focus mainly on the factors that drove governments to promote access to information initiatives. The main results of this thesis show the role played by international actors, advocacy networks and transnational communities of experts in the promotion of

participatory and transparency initiatives in the region. In turn, this work proves how both factors interact with different domestic political opportunities structures (type of government, executive cabinet organization and cohesion of the ruling elite) causing alternative paths of state-opening. By challenging the dichotomy between a neoliberal and a radical democracy approach in which most of the literature has asserted the study of participatory and transparency initiatives, this thesis sheds light on important institutional and international factors that shape the emergence of participatory and transparency policies, therefore fostering as well, new interpretations of their consequences and results

Key words: Participation, Transparency, Accountability, Access to Information, Latin America.

AGRADECIMIENTOS

Quisiera empezar por mostrar mi más sincero reconocimiento y admiración a mi Director de Tesis, Prof. Sebastián Pereyra. Por su acompañamiento durante todo el proceso de investigación, por las largas jornadas de intercambio conjunto e inspiración, por su dedicación y lectura atenta, por su paciencia y palabras de aliento durante los últimos años.

A los Profesores Bert Hoffmann y Detlef Nolte del German Institute of Global and Area Studies (GIGA). En especial, a Bert por su supervisión a lo largo de toda la etapa de escritura de la tesis y a Detlef por su continuo apoyo durante mi estancia de investigación en Hamburgo.

Esta tesis no hubiera sido posible sin el apoyo institucional y financiero del CONICET y de la DAAD. Los recursos brindados por ambas instituciones en momentos diferenciales del proceso de investigación permitieron tanto la gestación del proyecto inicial como la finalización de la escritura de esta tesis doctoral.

Un agradecimiento especial para la Universidad de Buenos Aires, a la gran casa de estudios que me formó académicamente desde la Licenciatura, que me vio crecer como docente y persona. En especial, al Prof. Federico Schuster y al gran equipo de colegas de la Cátedra Filosofía y Métodos de las Ciencias Sociales que acompañó gran parte de mi proceso de iniciación en la investigación. En especial a Germán Pérez y Ana Natalucci, con quienes tuve el placer de integrar, junto con otros colegas, el “Grupo de Estudios de Protesta Social y Acción Colectiva (GEPSAC)” dentro del Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG-UBA). A Jorge Lulo, Mario Pecheny, Francisco Romero, Carolina Kostebaum, Micaela Libson, Paula Varela, Daniel Jones, Martín Armelino y Marcos Carbonelli, grandes fuentes de inspiración en la escritura y el debate. A todo el equipo del Doctorado en Ciencias Sociales y del Instituto Gino Germani, en particular a Silvina Emanuelli, Carolina Mera y Julián Rebón. También, a quienes fueron mis compañeros del Equipo “Las Nuevas Formas Políticas” del IIGG y a mis amigos Sebastián Mauro, Daniela Slipak, Darío Rodríguez y Alejandro Sehtman, por el acompañamiento cotidiano, por todo lo que aprendí de ellos como investigadores y profesionales.

Quisiera agradecer muy especialmente a todos los colegas del GIGA, por brindarme un espacio de intercambio y formación que me permitió ampliar mi objeto de estudio y aventurarme en el desafío del trabajo de estudios de área. En particular a Mariana Llanos, por

sus valiosos comentarios y aportes en distintos encuentros académicos. A Carolina Guerrero, Luicy Pedroza y Almut Schilling-Vacaflor por sus lecturas atentas a capítulos y versiones preliminares de esta tesis. A Diana Tussie, Laurence Whitehead, Ricardo Gamboa y Derek Beach por sus lecturas, comentarios y ayuda metodológica. A Nicolás Simone, Nicolás Comini, Giulia Piccolino y Victor Mijares, a quienes conocí en el GIGA y con quienes compartí calurosos debates sobre política argentina y latinoamericana. A mis amigas que hicieron mi estancia en Hamburgo un poquito menos fría: Medha, Isabel, Carolina y Simone.

También a los profesores de la Universidad de Salamanca, quienes me formaron durante la maestría y me incentivaron a seguir trabajando desde un enfoque comparativo. Muy especialmente a Salvador Martí i Puig, Elena Martínez Barahona y Mercedes García Montero.

A todos los entrevistados que brindaron su tiempo y se abrieron a preguntas cómodas e incómodas. Por su calurosidad en la recepción, su respeto y profesionalismo. En especial a Carolina Cornejo, por su generosidad y ayuda durante todo el trabajo de campo.

A mi familia y amigos de la vida, a quienes supieron acompañarme en momentos difíciles, y apoyarme cuando la tesis quedaba en suspenso. En especial a Yasmin Pyrih, por sus revisiones y traducciones de urgencia, a Iara Trujillo, por tantas tardes de trabajo en compañía, a Flor, Agus, Sole, Caro, Cande, Lichu y Alexandra por toda la linda energía que siempre me brindaron. A Martina, Lupe, Anna, Santi y Pedro por alegrarme los días y a mi madre Susana, por su acompañamiento espiritual. Finalmente a Lucho, mi fuente más preciada de inspiración, energía y contención, por reflexionar e investigar a mi lado, por apoyarme incondicionalmente y por hacerme más hermosa y amorosa la vida. A él le dedico esta tesis.

ÍNDICE

RESUMEN	1
AGRADECIMIENTOS	5
LISTA DE TABLAS	11
LISTA DE GRÁFICOS	13
LISTA DE ABREVIACIONES	15
INTRODUCCIÓN	17
I. Los Orígenes de esta Tesis.....	17
II. Enmarcando el Debate.....	19
III. Apertura Estatal y Accountability.....	23
IV. Llenando un Vacío.....	26
V. El Valor Agregado de la Explicación Histórica Comparada y un Enfoque en los Casos.....	27
VI. La Lógica de la Selección de Casos e Iniciativas.....	29
VII. Estructura y Contenido de la Tesis.....	35
PARTE I. APERTURA ESTATAL E INICIATIVAS DE ACCOUNTABILITY: NUEVOS ATRIBUTOS DE LAS DEMOCRACIAS CONTEMPORÁNEAS	39
CAPITULO 1. LAS MIRADAS TEÓRICAS SOBRE LA APERTURA ESTATAL	41
1.1. La Noción de Apertura Estatal como Punto de Partida.....	41
1.2. Desafiando las Interpretaciones Tradicionales Sobre el Proceso de Apertura Estatal.....	43
1.2.1. Apertura desde las Bases: Democracia Radical e Iniciativas de Participación.....	43
1.2.2. Apertura de la Gestión: Modernización, Desarrollo e Iniciativas de Transparencia.....	46
1.3. Optimistas vs. Escépticos en el Debate sobre la Profundización de la Democracia.....	52
1.4. Representación, Legitimidad y Confianza.....	58
1.5. El Estado como Productor de Accountability.....	65
1.6. Conclusiones.....	69

PARTE II. LA APARICIÓN DE UN CONTEXTO DE APERTURA ESTATAL EN AMÉRICA LATINA.....73

CAPÍTULO 2. CONVERGENCIA Y DIFUSIÓN DE INICIATIVAS EN AMÉRICA LATINA: DEMOCRACIA DIRECTA, PARTICIPACIÓN CONSULTIVA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN.....75

2.1. La Apertura como Tendencia Regional.....	75
2.2. Cristalizaciones Institucionales del Proceso de Apertura Estatal.....	78
2.2.1. Mecanismos de Democracia Directa y los Comienzos de un Proceso de Convergencia en la Apertura.....	81
2.2.2. Mecanismos Consultivos de Participación: La Internacionalización de la Experiencia del Presupuesto Participativo.....	92
2.2.3. Difusión de Iniciativas de Divulgación y Acceso a la Información: Una Alianza de Expertos.....	111
2.3. Conclusiones.....	127

CAPÍTULO 3. HACIA UNA CLASIFICACIÓN DE TIPOS DE APERTURA ESTATAL.....133

3.1. Tipos de Apertura Estatal y la Importancia de las Trayectorias.....	133
3.2. Dos Tipos Extremos de Apertura Estatal: ¿Plebiscitaria vs. Tecnocrática?	134
3.3. Accountability, Apertura Estatal Tecnocrática e Hipótesis de Trabajo.....	139
3.3.1. Apertura Estatal Tecnocrática en Chile.....	142
3.2.1. Apertura Estatal Tecnocrática Bloqueada en Argentina.....	144
3.3. Conclusiones.....	146

PARTE III. TRAYECTORIAS DE APERTURA ESTATAL TECNOCRÁTICAS: MODERNIZACIÓN DEL ESTADO, EXPERTOS Y ACCESO A LA INFORMACIÓN.....147

CAPÍTULO 4. APERTURA ESTATAL TECNOCRÁTICA EN EL CASO CHILENO: RED DE EXPERTOS GLOBALES, ESCÁNDALOS DE CORRUPCIÓN Y CONSENSOS ENTRE ÉLITES.....149

Introducción.....	149
4.1. Los Inicios de la Apertura Estatal en Chile: Modernización y Transparencia.....	152
4.2. Acceso a la Información Pública y la Génesis de un Derecho.....	157
4.3. Comunidad de Expertos Nacionales, Red Transnacional y Estructura de Oportunidades Políticas.....	161
4.4. El Acceso a la Información Pública como Parte de la Agenda Anticorrupción.....	165
4.5. Escándalos de Corrupción, Crisis de Confianza y Nuevos Acuerdos Transversales.....	172
4.6. La Puesta en Marcha de una Institucionalidad Incómoda: Desafíos y Resistencias.....	180

4.7. Conclusiones.....	185
------------------------	-----

CAPÍTULO 5. ARGENTINA: CICLOS Y BLOQUEOS EN LA APERTURA ESTATAL TECNOCRÁTICA.....189

5.1. Los Comienzos de la Apertura Estatal en Argentina: Nueva Gerencia Pública, Expertos en Anticorrupción y Construcción de Legitimidad Política.....	193
5.1.1. Poder Ciudadano y el Ingreso de los Expertos a la Política.....	193
5.1.2. Crisis de Representación e Instituciones Claves en la Promoción del Decreto de Acceso a la Información Pública.....	201
5.2. La Historia de un Consenso Bloqueado.....	213
5.2.1. Proyectos Sí, Leyes No.....	214
5.2.2. Los Fallos de la Corte Suprema de Justicia: Un Aval Insuficiente.....	219
5.2.3. Obstrucciones de los Medios Masivos de Comunicación.....	222
5.3. Centralidad del Ejecutivo, Retraimiento y el Inicio de un Nuevo Ciclo de Apertura.....	225
5.4. Conclusiones.....	233

CONCLUSIONES.....241

I. Un Nuevo Enfoque en el Análisis de las Iniciativas de Participación y Transparencia.....	241
II. Tipos y Trayectorias de Apertura Estatal en América Latina.....	243
III. Aportes al Debate sobre Accountability: Producción y Áreas Vacías.....	248

BIBLIOGRAFÍA.....253

ANEXO.....269

I. LISTADO DE ENTREVISTADOS.....	271
II. LEGISLACIÓN EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	273
III. LEGISLACIÓN EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.....	275

LISTA DE TABLAS

Tabla I. Tipos de Iniciativas de Participación y Transparencia.....	30
Tabla II. Surgimiento de Iniciativas de Apertura Estatal en América Latina (1967-2015).....	79
Tabla III: Disposiciones Legislativas sobre Mecanismos de Democracia Directa a Nivel Nacional (hasta 2015)	83
Tabla IV: Constitución Nacional Vigente y Última Revisión (AmLat - hasta 2015).....	86
Tabla V. Primeras Localidades y Años en los que se Implementaron Mecanismos Consultivos de Participación por País.....	100
Tabla VI. Clasificación de Experiencias según Factores Causales y Contextuales.....	101
Tabla VII. Marcos Normativos que Regulan los MCC a Nivel Nacional.....	106
Tabla VIII. Iniciativas de Acceso a la Información Pública en América Latina.....	114
Tabla IX: Compromisos Asumidos en Materia de Gobierno Abierto.....	115
Tabla X. Tipos Ideales Extremos de Apertura Estatal: Tecnocrática vs. Plebiscitaria.....	135
Tabla XI. Subtipos de Apertura Estatal Tecnocrática.....	142
Tabla XII: Cantidad e Intesidad de Escándalos (1990-2010).....	172
Tabla XIII. Acciones de <i>Advocacy</i> en Argentina (2002-2003).....	208
Tabla XIV: Autoridad a Cargo de la Jefatura de Gabinete de Ministros (2003-2015).....	228

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico I. Clasificación de Iniciativas según Continuum Participación-Transparencia.....	31
Gráfico II. Cantidad de Iniciativas de Apertura Estatal Surgidas en la Región.....	75
Gráfico III: Etapas del Proceso de Apertura Estatal.....	79
Gráfico IV: Concentración de Surgimiento de Iniciativas de Apertura por Período Temporal.....	88
Gráfico V: Escándalos y Comisiones de Transparencia en Chile (1994-2010).....	153

LISTA DE ABREVIACIONES

ADC	Asociación para los Derechos Civiles
AECID	Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo Internacional
Alianza	Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación
APEDE	Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa
BM	Banco Mundial
CEI	Centro de Estudios Institucionales
CIPRODEH	Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos
CODELCO	Corporación Nacional del Cobre
CODEM	Consejos de Desarrollo Municipal
CONADEP	Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
CUAVES	Comunidad Autogestionaria de Villa El Salvador
DANIDA	Agencia Danesa de Cooperación Internacional
DDHH	Derechos Humanos
FASE	Federação de Órgãos para Assistência Social
FCPA	US Foreign Corrupt Practices Act
FREPASO	Frente para una Argentina Solidaria
FSLN	Frente Sandinista de Liberación Nacional
FUNDE	Fundación Nacional para el Desarrollo
GTZ	Agencia de Cooperación Técnica Alemana
HIPC II	Heavily Indebted Poor Countries
INAI	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
IPA	Instituto Programático de la Alianza
MANORCHO	Mancomunidades de los Municipios del Norte de Choluteca
MANSUCOPA	Mancomunidades de los Municipios del Suroeste del Valle de Comayagua y La Paz
NED	The National Endowment for Democracy
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
OGP	Alianza para el Gobierno Abierto
OMC	Organismos Multilaterales de Crédito
OTB	Organizaciones Territoriales de Base
PAIS	Política Abierta para la Integridad Social
PAMI	Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados de Argentina
PDC	Partido Demócrata Cristiano
PDT	Partido Democrático de los Trabajadores
PFM	Programa de Fortalecimiento del Régimen Municipal
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPD	Partido Por la Democracia
PRSD	Partido Radical Socialdemócrata
PS	Partido Socialista
PT	Partido dos Trabalhadores
RN	Renovación Nacional

SERVEL	Servicio Electoral
SIGMA	Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa
UAMPA	Uniao das Associacoes de Moradores de Porto Alegre
UceDé	Unión del Centro Democrático
UCR	Unión Cívica Radical
UDI	Unión Democrática Independiente
UN-HABITAT	Organización de las Naciones Unidas Hábitat
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USAID	Agencia para el Desarrollo de los Estados Unidos

INTRODUCCIÓN

I. LOS ORÍGENES DE ESTA TESIS

Guillermo O'Donnell disertó en una conferencia¹ en 1997 y explicó que aquel interés por lo que él llamaba “*accountability* horizontal”² nació de su ausencia. La observación consistía en que si bien todos los países latinoamericanos celebraban elecciones periódicas con mayores o menores niveles de formalidad, tenían libertad de expresión y cumplían, en líneas generales, con la caracterización de poliarquías³ —constatándose así la *accountability*⁴ vertical u electoral— no sucedía lo mismo con la dimensión horizontal de *accountability*, en tanto y en cuanto, los organismos estatales legalmente autorizados para fiscalizar o sancionar acciones u omisiones de otras instituciones estatales no funcionaban correctamente.

Si el origen del interés de O'Donnell residía en la presencia de una ausencia, la inspiración de esta tesis, en cambio, surge de una constatada presencia: la incontable cantidad de iniciativas, mecanismos, instituciones y programas de políticas públicas que promueven la incorporación de los ciudadanos en los procesos de tomas de decisión, monitoreo o control de las acciones públicas. Esta tesis surge por la existencia preeminente en América Latina durante las últimas décadas de diversas instancias en donde la promoción de *accountability* se ha hecho presente.

Los consejos temáticos en Brasil; los Referéndum de Venezuela, Bolivia y Ecuador; la Oficina Anticorrupción en Argentina; las recientemente sancionadas leyes de acceso a la

¹ La conferencia “Institutionalizing Horizontal Accountability” tuvo lugar en Viena en junio de 1997. Fue co-organizada por el Instituto de Estudios Avanzados de Viena y el Foro Internacional de Estudios Democráticos. Tres años más tarde, en 1999, O'Donnell publicó “Horizontal Accountability in New Democracies” en Shedler A., L. Diamond & M. Plattner (1999): *The self-restraining state*.

² En palabras del propio O'Donnell's (1999:38): “Now I define what I mean by horizontal accountability: it is the existence of state agencies that are legally enabled and empowered, and factually willing and able, to take actions that span from routine oversight to criminal sanctions or impeachment in relation to actions or omissions by other agents or agencies of the state that may be qualified as unlawful”.

³ Retomamos aquí el concepto formulado por Dahl (1971:9) de “poliarquía” como alternativa al concepto de “democracia”, diferenciando entre la democracia como tipo ideal de las “democracias realmente existentes” (conjunto de arreglos institucionales y características que son una aproximación imperfecta a ese ideal).

⁴ Si bien el concepto “*accountability*” es traducido al español como “rendición de cuentas”, a lo largo de la tesis utilizaremos el concepto anglosajón. Como veremos más adelante, en distintos trabajos se ha hecho referencia a las diferencias terminológicas entre ambos conceptos (Schedler: 2004; Peruzzotti: 2008). En nuestro caso, consideramos que la noción de “rendición de cuentas” es más restrictiva en términos de su significado y en el caso de utilizar el adjetivo calificativo “*accountable*” la traducción conduce a buscar pares como “responsable” o “responsivo” debilitando la fortaleza del concepto anglosajón. Debido a nuestra consciente elección de este anglicismo, a los fines prácticos sustraeremos la itálica.

información y las innumerables experiencias de Presupuestos Participativos, son tan solo algunas de las cristalizaciones institucionales del proceso de apertura estatal que esta tesis pretende explicar.

¿Por qué los gobiernos promueven iniciativas de participación y transparencia, y abren sus puertas a la participación y al control de la ciudadanía? ¿Qué los motiva a ser productores de procesos de accountability y a restringir sus márgenes de acción e influencia?

Tomando como guía esta doble pregunta teórica, el objetivo central de esta investigación consiste en analizar empíricamente cuáles fueron los principales factores que propiciaron la expansión de iniciativas de participación y transparencia en América Latina entre 1990 y 2010.⁵ Para ello, más allá de los factores nacionales que dieron origen a cada una de las iniciativas, nuestro estudio se concentra en analizar el rol jugado por los actores internacionales y las redes de expertos en la promoción de iniciativas de participación y transparencia en la región.

Debido a que todos los países de la región promovieron iniciativas de participación y transparencia, he analizado hasta qué punto la promoción y expansión de las mismas se debió a un proceso de convergencia nacional —de coincidencia temporal en la adopción de las iniciativas por factores mayoritariamente domésticos— o a un proceso de difusión —en el que las presiones del contexto internacional o las interacciones entre los distintos estados nacionales influyeron en la adopción de las iniciativas de apertura. A partir de una reconstrucción histórica y comparada, analizo el surgimiento y expansión de las iniciativas de apertura en dieciocho países latinoamericanos, prestando particular atención a la adopción de: a) los mecanismos de democracia directa; b) los mecanismos consultivos de participación y c) las iniciativas de divulgación y acceso a la información.⁶

A su vez, a partir de la reconstrucción de dos trayectorias de apertura estatal en profundidad: la chilena y la argentina, analizo cómo interactúan los factores internacionales

⁵ Si bien la pregunta por la participación ciudadana es constitutiva a la formación de los Estados modernos, es recién hacia fines de los 80, con los comienzos de la transición democrática que comienzan a surgir iniciativas de participación y transparencia promovidas y lideradas por los propios gobiernos. En esta línea, la tesis se rige por un doble recorte temporal: por un lado el recorte temporal comienza con los procesos de retorno a la democracia en la década del 80 y toma en cuenta cuándo surge la preocupación de los gobiernos, movimientos sociales y organismos internacionales en torno a la participación y el control ciudadano —analizando también cómo se van conformando distintos campos teóricos de análisis en torno a dichas preocupaciones; y por el otro; estudia cuándo surgen las iniciativas per se, proceso que comienza más entrada la década del 90 y se extiende hasta la actualidad.

⁶ Para una justificación del recorte de las iniciativas ver el apartado V de esta introducción.

con las estructuras de oportunidades políticas domésticas (tipo de gobierno, organización del gabinete ejecutivo y cohesión de la elite gobernante) generando trayectorias alternativas, modalidades y resultados diferenciales en la producción de accountability de ambos Estados. Estas trayectorias son examinadas específicamente a través del análisis de los factores que llevaron a los gobiernos a promover iniciativas de acceso a la información: en el caso chileno, la Ley N° 20.285 de Transparencia de la Función Pública y Acceso a la Información de la Administración del Estado; y en el Caso Argentino, el Decreto N° 1172/2003 de Acceso a la Información Pública.

Las preguntas principales que orientan la tesis son: ¿Por qué los gobiernos latinoamericanos promovieron iniciativas de participación y transparencia en las últimas décadas? ¿Por qué este proceso se dio de forma de más o menos simultánea en la región? y ¿En que se diferencian sus trayectorias de apertura?

La tesis contribuye al debate sobre los procesos de producción de accountability desde una perspectiva teórica y empírica. La particularidad y su grado de originalidad radica en cambiar el foco del estudio de las consecuencias de las iniciativas de participación y transparencia para mirar sus causas: ¿Por qué los gobiernos deciden promover este tipo de iniciativas de apertura estatal? ¿Cuáles son los factores que están detrás de esta decisión? ¿A partir de qué momento la agenda de la apertura se volvió un imperativo de gobierno en la región? ¿Qué conjunto de actores intervino en su promoción? Estos serán tan sólo algunos de los interrogantes que guiarán al lector durante el desarrollo de esta tesis.

Ante un contexto dual de: por un lado, el avance de un consenso aperturista y; por el otro, de fortalecimiento de los ejecutivos y el aumento de los índices de percepción de la corrupción política, esta investigación recrea históricamente los contextos sociopolíticos de producción y difusión de las iniciativas de participación y transparencia, bajo la hipótesis que el estudio de la emergencia de este consenso y la interpretación de las distintas trayectorias de apertura estatal son indispensables para evaluar y medir los resultados que las iniciativas de participación y transparencia tienen en las democracias latinoamericanas.

II. ENMARCANDO EL DEBATE

Si la década del ochenta fue la década del retorno a la democracia en América Latina, la década del noventa fue, en términos de la pregunta por la democratización, la década de la

indagación por la calidad de la democracia, sus instituciones y caracteres delegativos. Al mismo tiempo durante toda esta década, adquirieron proliferación distintos tipos de impulsos participativos: Movimientos de Derechos Humanos surgidos al calor del retorno de la democracia; protestas y movimientos sociales que encuentran raíz en las consecuencias de la implementación del modelo neoliberal; reivindicaciones indígenas y demandas de agrupaciones sectoriales; son solo algunos ejemplos del carácter participativo que caracterizó el fin de siglo. Más aún, el fin del siglo 20 y principios del siglo 21 atestiguó una ola de victorias electorales de candidatos presidenciales ideológicamente asociados a la izquierda (Levitsky & Roberts, 2011:1) y en algunos casos —como el brasilero o boliviano— profundamente ligados a movimientos de fuerte base social.

Es entre esta década y comienzos de la siguiente (1990-2010), un momento en el que se consolida lo que denomino “contexto aperturista” o “proceso de apertura estatal”: un contexto en el que los distintos países de América Latina se abren a la participación, monitoreo y control por parte de la ciudadanía, no ya pensando en esta participación como ajena al gobierno y a sus instituciones, sino integrando mecanismos y dispositivos institucionales para promover un involucramiento ciudadano de corte transversal.

El devenir participativo de los movimientos y protestas sociales comienza entonces a entrecruzarse con nuevos impulsos “participativos institucionalizados”, denominados por la literatura académica en una variedad de acepciones: tales como mecanismos o dispositivos de participación ciudadana (Font: 2001; Annunziata: 2010), herramientas de democracia participativa (Cabannes: 2004; Cravacuore: 2003), formas de innovación democrática (Gurza & Isunza: 2003); instituciones participativas (Avritzer & Wampler: 2004; Ramirez & Welp: 2011), expresiones democráticas de “desconfianza ciudadana” (Rosanvallon: 2008), políticas públicas de participación ciudadana (Ackerman: 2006; Landau: 2008), democracia pragmática (Pogrebinski: 2010) entre otros. Experiencias precursoras como la implementación del Presupuesto Participativo en Porto Alegre en 1989, la experiencia de los Consejos Participativos del Partido do Trabalhador en Brasil, entre otras, inspiraron la conformación de un campo teórico que se enfocó en resaltar el gran potencial de este tipo de políticas y experiencias para la profundización democrática y el ejercicio ciudadano (Santos: 2002; Texeira, Dagnino & Silva: 2002; Wampler: 2007).

Algunos trabajos hicieron hincapié en la importancia de la creación de diferentes mecanismos de participación popular como una de las grandes innovaciones de los partidos y

movimientos de izquierda y centroizquierda en Latinoamérica durante los 80 y 90 (Goldfrank: 2007), mientras que otros consideraron que el éxito de dichas experiencias radicó en el desarrollo de dos fuerzas paralelas: por un lado la proliferación de organizaciones de la sociedad civil y por el otro el desarrollo de nuevos valores políticos que proclamaban una renovación institucional a nivel municipal (Avritzer & Wampler, 2004). Aún con sus diferencias, estos trabajos comparten, en líneas generales, una visión “optimista” de las políticas públicas de participación, en tanto resaltan como características principales su rol innovador y sus funciones democratizantes.

Sin embargo, diversos organismos internacionales y multilaterales como el Banco Mundial (BM), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP) también comenzaron a integrar el estudio de estas iniciativas en sus agendas al considerarlas claves fundamentales de la “*good governance*”, recomendando su implementación a distintos gobiernos. Si bien esta noción surgió hacia fines de la guerra fría, en el marco de los círculos de ayuda internacional de 1989 y 1990 con el fin de descentrar al Estado e incorporar la participación de nuevos actores económicos y sociales; la misma fue solo retomada a partir de la emergencia de la idea que en vistas a mejorar el desarrollo socio-económico era necesario fortalecer las instituciones públicas.

El estudio de la influencia de los organismos internacionales representa un nodo central para entender cómo luego del fracaso de la primera generación de reformas estructurales en América latina —requeridas e incentivadas por distintos organismos internacionales con influencia económica en la región y orientadas a mejorar el desempeño económico a partir de la implementación de políticas de tipo neo-gerencial— se abre una nueva etapa para una segunda generación de reformas cuya agenda pasa a estar delimitada por la necesidad de incentivar a los países del continente a implementar reformas de corte institucional de modo tal de preservar la gobernabilidad de los gobiernos, la fiabilidad de la justicia, la rendición de cuentas y la calidad democrática como condición y garantía del desarrollo económico.

En particular, a medida que este consenso fue adquiriendo un lugar privilegiado en el entorno internacional y la noción de *good governance* adquirió fuerza regulatoria, las iniciativas de participación y transparencia fueron retomadas por los actores internacionales y

asociadas a las nociones de desarrollo y modernización, generado un grupo de estudios paralelo para explicar y promover este tipo de iniciativas.

Así, el desarrollo teórico sobre las iniciativas de transparencia se encontró mayoritariamente asociado en sus orígenes al campo de estudios anteriormente mencionado. Si bien las iniciativas de participación también fueron asociándose a éste campo, en particular las investigaciones en materia de transparencia y anticorrupción han sido desde los orígenes mayoritariamente elaboradas por activistas y redes de expertos transnacionales. Entre estos, es importante destacar la contribución de la ONG Transparencia Internacional (TI), una organización no gubernamental de corte internacional que monitorea y publicita la corrupción política y corporativa a nivel global.

Sin embargo, algunos trabajos sí han conceptualizado las iniciativas de transparencia desde una perspectiva académica (Bennett: 1997; Gaventa & Mc Gee: 2013; Baragli: 2005; Akerman: 2006; Pereyra: 2013; Fox: 2007; Michener: 2010; 2015). En líneas generales, existe un consenso tácito entre estos autores respecto a que en la región, el surgimiento y conceptualización de este tipo de iniciativas ha estado vinculado a los procesos de lucha contra la corrupción. Siguiendo a Pereyra (2013:237), las iniciativas de transparencia fueron primeramente promovidas en un contexto en el que la definición del problema de la corrupción⁷ estuvo asociado con dos importantes debates: el de la consolidación de la democracia y las reformas de mercado. La promoción de estas iniciativas tuvo un lugar prominente en el proyecto de cooperación al desarrollo de las diferentes organizaciones internacionales, tal como lo prueba el grado de acatamiento regional al marco normativo internacional: La Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC) promulgada en 1996 y la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUCC) en 2013, actualmente ratificadas por todos los países de América Latina.⁸

⁷ Es importante destacar que si bien las iniciativas de transparencia ayudan a combatir la corrupción, el desarrollo y la proliferación de las iniciativas de transparencia no siempre se encuentran asociadas al problema de la corrupción. Esto también implica, como analizaremos en el capítulo dos, que la transparencia no es un concepto equivalente al de corrupción..

⁸ Este consenso internacional también puede ser rastreado nacionalmente en los distintos mecanismos de seguimiento de a pares ("*peer review*") que algunos Estados Latinoamericanos han adoptado con el objeto de cumplimentar estos estándares.

De esta forma, si bien algunas iniciativas de accountability⁹ promovidas por el Estado fueron originalmente diseñadas o pensadas bajo el paradigma y la semántica de la “participación” —conectadas a la tradición de la democracia radical o de izquierda— esta semántica ha estado superponiéndose con la difusión de otro tipo de discursos, como el del control social (Isunza & Gurza, 2010:20), disputando el significado y sentido de las “innovaciones” participativas. Autores como Dagnino (2004: 196) expresaron la existencia de una crisis discursiva en América Latina, resultante de una “confluencia perversa” entre por un lado un proyecto democratizante y participativo y un proyecto neoliberal que utilizó las referencias comunes de “participación”, “ciudadanía” y “democracia” acotándolas a estrategias de permisivismo neoliberal. Olvera (2010) también refirió a la existencia de una “coincidencia semántica” como forma de expresión de esta disputa de sentidos y resultados que aparece cuando se confrontan estos dos distintivos paradigmas.

En nuestra opinión, los anteriormente mencionados conceptos han profundizado la dicotomía en la que la mayor parte de la literatura ha abordado el estudio de estas iniciativas: por un lado, a partir de un enfoque basado en la noción de derechos y profundización de la democracia, y por el otro, un enfoque de corte neoliberal, centrado en la noción de eficiencia y desarrollo. Esta tesis aboga por la supresión de esta dicotomía y por la complejización de este debate, proponiendo una perspectiva de análisis diferencial concentrada en el estudio de los procesos sociopolíticos así como en el análisis de los factores institucionales e internacionales que dieron forma a la emergencia de estas políticas.

III. APERTURA ESTATAL Y ACCOUNTABILITY

La noción de “apertura estatal” es tanto el punto de partida como el resultado de esta investigación. Como punto de partida, podemos adelantar que con este concepto, nos referimos al complejo y multifacético proceso que involucra la incorporación de la ciudadanía en las distintas instancias institucionalizadas de toma de decisión, monitoreo y fiscalización de las acciones gubernamentales. Estos procesos, que contrarrestan la opacidad estatal por medio de la apertura del Estado a la ciudadanía, tienden paradójicamente a cristalizarse en múltiples formatos de auto-restricción estatal, a partir de la institución de una variedad de

⁹ A lo largo de la tesis hablaremos indistintamente de “iniciativas de apertura”, “iniciativas de accountability” e “iniciativas promovidas por el Estado” para hacer referencia a aquellas iniciativas institucionales creadas por los gobiernos para promover la participación y/o el control ciudadano de las propias acciones estatales.

iniciativas que si bien son promocionadas por el propio aparato estatal, controlan y restringen su propia libertad de acción.

Es precisamente esta paradoja entre apertura y auto-restricción estatal, la cual fue ampliamente señalada y trabajada por Schedler, Diamond & Plattner (1999), la que nos interesa problematizar teóricamente e iluminar empíricamente. Por este motivo la tesis se nutre de, a la vez que contribuye al debate sobre accountability, y en particular indaga sobre un tipo particular de accountability: la transversal.

La accountability transversal, incorpora la accountability vertical y el enfoque social de accountability, reteniendo al mismo tiempo su dinámica horizontal (Gattoni: 2013). Vertical, si seguimos la metáfora espacial de O'Donnell de controles externos al estado; social, al ser la sociedad civil quien ejerce el control a través de formas no electorales (Peruzzotti & Smulovitz: 2002); horizontal, dado que al ser esta accountability social canalizada y promovida institucionalmente por el propio gobierno puede ser asemejada a un proceso de frenos y contrapesos.

Si bien distintos tipos de instituciones de accountability expresan procesos de auto-restricción estatal, en esta investigación nos concentraremos exclusivamente en explicar los factores que facilitaron la emergencia de un tipo particular de iniciativas: aquellas que reflejan la realización de la accountability transversal. Este tipo de iniciativas iluminan una relación interesante del vínculo entre representantes y representados, en tanto y en cuanto son los primeros los encargados de convocar e incentivar a estos últimos a participar en la toma de decisiones, monitoreo y seguimiento de la acción estatal, promoviendo, mecanismos, arreglos institucionales y leyes para tal fin. Así, la accountability transversal es producida por diversas iniciativas gubernamentales que involucran la acción de ciudadanos o grupos de ciudadanos controlando a los actores estatales, en el marco del propio aparato estatal.

Las iniciativas de participación y transparencia promovidas por el Estado son desde esta perspectiva un ejemplo de la institucionalidad de la accountability transversal que refleja y expresa al mismo tiempo la apertura y la auto-restricción estatal. Si bien gran parte de estas iniciativas han sido promovidas (y estudiadas) en niveles locales de gobierno, la originalidad de esta tesis radica en rastrear porqué los gobiernos han comenzado a adoptarlas a nivel nacional y cuáles son las distintas trayectorias que han atravesado hasta implementarlas. Analizar estas iniciativas bajo la óptica de la escala nacional, permite dejar de lado la pregunta por las iniciativas en sí mismas (sus diseños, su eficacia o representatividad), para

pensar cuál es el rol que estas cumplen en la dinámica institucional y socio-política de los estados democráticos contemporáneos.

Al respecto, algunos autores han señalado los impactos que el contexto en el que emergen determinadas iniciativas tiene en el desarrollo y consecuencias de las propias iniciativas: en sus diseños institucionales, en el alcance de los dispositivos institucionales o en la capacidad efectiva de decisión o control que las mismas le otorgan a la ciudadanía. Sin embargo, no han habido hasta el momento trabajos que analicen y problematicen de forma integral y dinámica el origen de las iniciativas de participación y transparencia desde la perspectiva de los propios estados, sus incentivos y la incidencia del contexto sociopolítico nacional y la dinámica internacional y regional que los llevaron a promoverlas.

Esta tesis se propone ese desafío y explora la apertura desde una aproximación teórica pero también histórica y empírica. A nivel teórico, la tesis se apoya en el concepto de apertura estatal vinculándolo con los procesos de producción de accountability de los estados contemporáneos, reflexionando en particular sobre la emergencia de las iniciativas de participación y transparencia en América Latina. Para ello, se realiza un *racconto* de los distintos abordajes a partir de los cuales se analizaron las cristalizaciones institucionales del proceso de apertura estatal en la literatura: a) el enfoque de la democracia radical y la nueva izquierda; b) la nueva gestión pública y el paradigma de la buena gobernanza; c) el debate sobre la profundización de la democracia y d) la problemática de la crisis de representación y la construcción de legitimidad y confianza política.

En términos históricos, se estudian las similitudes pero también las diferencias en los procesos que llevaron a los estados latinoamericanos a abrirse y promover iniciativas de participación y transparencia. Se atienden particularmente las respectivas trayectorias de democratización de los Estados latinoamericanos y los distintos niveles de estabilidad, robustez o estancamiento de sus respectivas poliarquías. Al mismo tiempo, se evalúan el tipo de reformas estructurales que fueron implementadas en la región y la interacción entre los consensos normativos globales con los actores locales y las coyunturas políticas específicas de cada país.

Finalmente en términos empíricos, se analiza el desarrollo de una trayectoria de apertura estatal específica en la región, la tecnocrática, a través del estudio del surgimiento y evolución de una cristalización institucional específica en dos países de la región: la ley de acceso a la información pública. En el caso chileno, me concentro en analizar las causas que

llevaron al gobierno de Michelle Bachelet, en 2006, a promover la “Ley de Transparencia de la Función Pública y Acceso a la Información de la Administración del Estado”. Mientras que en el caso argentino analizo cómo si bien durante la presidencia de Néstor Kirchner, en 2003, se promulgó el “Decreto de Acceso a la Información Pública”, la posibilidad de promulgar una ley de acceso a la información fue sistemáticamente bloqueada hasta mediados de 2016.

IV. LLENANDO UN VACÍO

El estudio de las iniciativas de participación y transparencia ha tenido un fructífero desarrollo de investigación empírico y descriptivo. La mayoría de los estudios se han concentrado en analizar las consecuencias de este tipo de políticas: Su contribución a la profundización de la democracia o su eficiencia y relación con el desarrollo y la modernización del estado. Sin embargo, hay un vacío de investigación consistente en analizar estos fenómenos a partir de:

- a. Un análisis orientado causalmente, que se enfoque en el estudio de los factores que llevan a los gobiernos a promover iniciativas de participación y transparencia
- b. Un enfoque de corte comprensivo, que considere el desarrollo de estas iniciativas tomando en cuenta la influencia del contexto internacional
- c. Un marco más complejo de análisis en términos teóricos y empíricos que combine el estudio de ambas¹⁰: iniciativas de participación y transparencia desde la perspectiva de la apertura estatal
- d. Una aproximación metodológica histórica y comparada

Con el objeto de llenar esta laguna, primero identifiqué qué condiciones necesarias llevaron a los gobiernos a promover iniciativas de participación y transparencia, prestando particular atención al contexto internacional. En segundo lugar, analicé los diferentes tipos e iniciativas de accountability transversal y los contextos de oportunidades políticas domésticas

¹⁰ Esto es importante ya que la mayor parte de la producción teórica existente que trabaja participación y transparencia bajo el mismo paraguas no proviene del ámbito académico sino que se corresponde con los reportes de Transparencia Internacional (TI), de sus capítulos nacionales o de organizaciones internacionales como el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Mundial (BM) o los programas de la Unión Europea (UE), entre otros.

en los que estos emergieron (tipo de gobierno o coalición, organización del gabinete ejecutivo, coyunturas de crisis de representación, entre otras). Luego, construí una clasificación de diferentes tipos de apertura estatal, tomando en consideración las diversas estrategias gubernamentales y las trayectorias alternativas que atravesaron los países analizados. Finalmente, reconstruí dos procesos históricos concretos, analizando el surgimiento de las iniciativas de acceso a la información en dos países de la región.

Escogí el concepto “iniciativa” para abarcar la totalidad de las diferentes cristalizaciones institucionales del proceso de apertura estatal: dispositivos de participación y transparencia, cuerpos institucionales, leyes y políticas públicas que promueven la accountability transversal. Con la elección de este término hago hincapié en la acción contingente que descansa detrás de cada institución, resaltando los procesos que dieron origen a las mismas en vez de concentrarnos en su carácter nuevo o innovador. A su vez, el término “iniciativa” permite retomar las conceptualizaciones de autores como Gaventa & McGee (2013:24) quienes señalan que “el estudio de iniciativas de T&A [transparencia y accountability] depende no solo de su efectividad interna, sino también en la interacción de la iniciativa en el contexto en el que se desarrolla”¹¹.

V. EL VALOR AGREGADO DE LA EXPLICACIÓN HISTÓRICA COMPARADA Y UN ENFOQUE EN LOS CASOS

La problemática de la tesis exigió una aproximación de corte sociopolítico en tanto y en cuanto las dinámicas y procesos estudiados resultan difíciles de caracterizar desde perspectivas preocupadas exclusivamente por los actores o por las instituciones formales. Al mismo tiempo, la misma dio cuenta de la utilidad del método explicativo y comparado para el análisis de un tipo de fenómenos que hasta el momento no habían sido abordados de forma exhaustiva y precisa desde esta perspectiva metodológica.

En relación con este último punto, esta investigación utilizó dos estrategias metodológicas: un análisis histórico comparado de las iniciativas de apertura estatal en dieciocho países latinoamericanos, así como la conducción de dos estudios de caso guiados por la realización de un rastreo de procesos (“*process tracing*”).

¹¹ En su versión original: “The study of T&A [transparency and accountability] initiatives depends not only on its internal effectiveness, but also on the initiative’s interaction with the context in which it unfolds” Gaventa & McGee (2013:24)

La forma de aproximación propuesta de la primer estrategia metodológica, incluyó una reconstrucción histórica del contexto de apertura estatal y de las diferentes trayectorias latinoamericanas a partir del análisis de fuentes primarias y secundarias producidas por las distintas agencias gubernamentales, organizaciones internacionales, expertos y académicos. Un análisis comparado de los orígenes de las distintas iniciativas a partir de un relevamiento de material documental, legislativo, periodístico y hemerográfico; así como de la realización de entrevistas semiestructuradas a informantes claves y funcionarios técnicos y políticos complementaron el análisis. Asimismo, se conformó una base de datos con las actas de implementación de las iniciativas; decretos y normativas, tanto a nivel nacional como internacional. La estrategia cualitativa fue complementada con el análisis de tres bases de datos externas¹² sobre herramientas de prevención de la corrupción, escándalos y mecanismos de democracia directa.

Mientras que el estudio comparativo de las iniciativas se concentró en el análisis de los procesos de convergencia y difusión de las mismas en la región; la segunda estrategia metodológica elegida ha estado “orientada por los casos” (Ragin: 2004) guardando la estructura temporal de los eventos una importancia crucial acorde a los criterios del método de rastreo de procesos. Siguiendo a Mahoney & Rueschemeyer (2003:20) consideramos que el análisis histórico comparado se caracteriza por tres énfasis específicos: “una preocupación cuidadosa respecto del análisis causal, la exploración de procesos temporales y la utilización sistemática y contextualizada de la comparación típicamente limitada a un número pequeño de casos”¹³. Por lo tanto, la conducción de dos estudios de caso en profundidad en Chile y Argentina complementó el análisis histórico comparado de las iniciativas y permitió avanzar en una reconstrucción de trayectorias de apertura estatal tomando en cuenta la complejidad y equifinalidad causal.

Los estudios de casos permitieron contrastar los resultados obtenidos en el análisis comparativo y testear la utilidad teórica y heurística de las clasificaciones de apertura estatal propuestas como consecuencia de dicho análisis. Por este motivo, la tercer parte de la tesis se orientó por el método de rastreo de procesos (“*process tracing*”). Siguiendo a Mahoney

¹² La Base de Datos de la Escuela de Gobierno Hertie (Hertie School of Governance Database) sobre anticorrupción, compilada para NORAD 2011 y actualizada para el Proyecto ANTICORRP 2011; la Base de Datos sobre escándalos de corrupción del Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile y la Base de Datos de IDEA sobre Democracia Directa.

¹³ “A concern with causal analysis, the exploration of temporal processes, and the use of systematic and contextualized comparison typically limited to a small number of cases” Mahoney & Rueschemeyer (2003:20)

(2015), esta metodología, tanto de puesta a prueba como de construcción teorías sociales, propone proceder de un modo sistemático:

se reconstruye la historia del caso con un gran nivel de profundidad y se examinan especialmente los factores causales potenciales tomando en cuenta aquellos consistentes con la teoría existente. Así, en lugar de elegir eventos de forma arbitraria, basándose en una lectura selectiva de la historia, uno se compromete a un análisis procesual de la historia, cuyo principio es trabajar en la exploración de todos los tiempos y eventos relevantes¹⁴ (Mahoney, 2015: 215)

Respecto de la recolección de datos dentro de los casos, hemos complementado el análisis documental y legislativo con la realización de un total de 40 entrevistas en profundidad a funcionarios, ex funcionarios, legisladores, académicos, expertos e informantes claves en las áreas de transparencia y participación de Argentina y Chile.

VI. LA LÓGICA DE LA SELECCIÓN DE CASOS E INICIATIVAS

Este trabajo se inscribe dentro de los denominados estudios comparados de área, en particular dentro de aquellos que realizan comparaciones al interior de una región determinada, en este caso, América Latina. Por ello, en lo que respecta a la selección de casos se eligió como primer estrategia comenzar con un análisis cualitativo comparado con una “n” de 18 casos, para luego avanzar hacia un estudio de corte histórico-explicativo de dos casos en profundidad (Argentina y Chile).

Los dieciocho casos escogidos para la primer parte del estudio comparado son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Siguiendo a Basedau & Köllner (2007:10), los estudios comparativos de área juegan un importante rol en términos de la creación de generalizaciones aplicables a amplios contextos, a la vez que en la generación de teorías de alcance intermedio con sensibilidad contextual y preocupación causal. En esta línea, este trabajo buscó no sólo describir y comprender el estado de las iniciativas de apertura existentes en América Latina, sino a su vez crear hipótesis respecto de qué factores derivaron en la promoción de las iniciativas de

¹⁴ Traducción propia. En su versión original: “This mode of theory construction proceeds systematically: one traces the broad history of the case at a fine-grained level and pulls out for special examination potential causal factors when they are consistent with existing theory. Thus, rather than cherry picking events based on a selective reading of history, one commits to a processual analysis of history that in principle works to explore all relevant times and events.”

apertura en la región. Los beneficios de estudiar este fenómeno a nivel regional residen en captar la diversidad al mismo tiempo que la tendencia general del proceso de apertura estatal: por un lado, determinar cómo han influido los procesos de difusión y los consensos normativos globales en la generación de esta tendencia, y por el otro, elucidar hasta qué punto los procesos de apertura estatal estuvieron o no ligados a factores meramente de orden nacional.

Dado que América Latina se ha caracterizado por una enorme creatividad institucional en materia de iniciativas de transparencia y participación, para esta primer estrategia metodológica trabajé en una clasificación y selección de las iniciativas a ser comparadas. El primer desafío consistió en clasificar la enorme diversidad de cristalizaciones institucionales del proceso de apertura estatal, realizar una primera selección para el análisis, así como delimitar sus respectivas escalas de implementación (local, provincial, nacional).

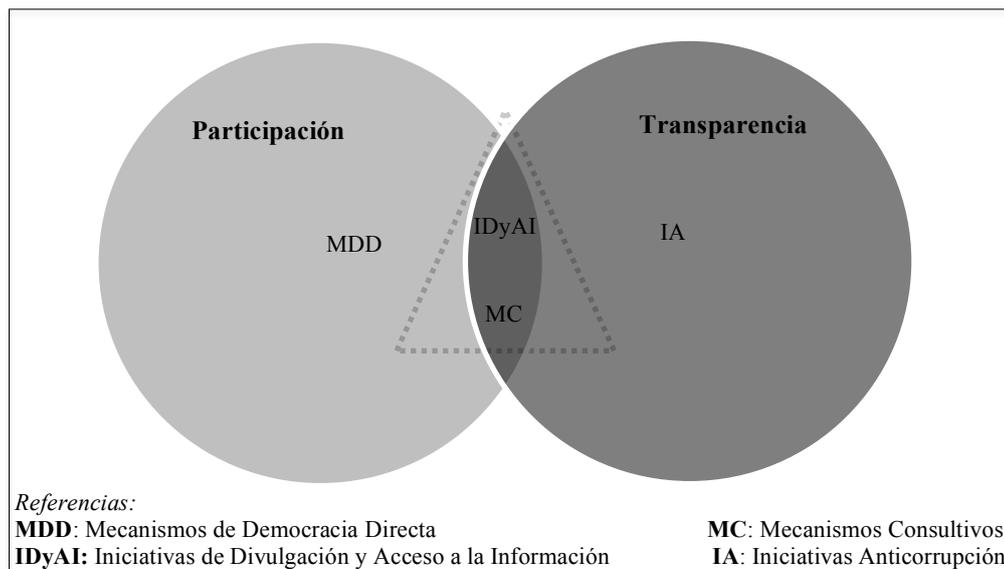
Un primer ejercicio es presentado en el Gráfico I en donde se presentan las iniciativas clasificadas acorde al *continuum* participación-transparencia, *continuum* que ordenará a su vez el marco teórico de esta disertación. En la Tabla I, se desglosan también las diferentes iniciativas acorde a su tipo.

Tabla I. Tipos de Iniciativas de Participación y Transparencia

Iniciativas de Participación		Iniciativas de Transparencia	
Mecanismos de Democracia Directa	Mecanismos Consultivos de Participación	Iniciativas de Divulgación y Acceso a la Información	Iniciativas Anticorrupción
Iniciativa Legislativa, Referendo y/o Consulta Popular, Revocatoria de Mandato	Presupuesto Participativo, Consejos Consultivos, Veedurías Ciudadanas, etcétera	Normativas de Acceso a la Información Pública, Programas de Apertura de Datos, Gobierno Abierto, etcétera	Agencias Anticorrupción, Códigos de Ética Pública, Normativas sobre Financiamiento de la Política, Lobby, etcétera

Fuente: Elaboración Propia

Gráfico I. Clasificación de Iniciativas según Continuum Participación-Transparencia



Fuente: Elaboración Propia

Elegí graficar el universo de iniciativas de apertura en forma de Diagrama de Venn, para poder no solo apreciar la división entre los conceptos de participación y transparencia que han guiado algunas de las clasificaciones más clásicas de estas iniciativas; sino también para incorporar una dimensión adicional al análisis: una zona de intersección entre el universo de iniciativas de participación y las de transparencia a la que sistemáticamente han comenzado a tender las mayor parte de las iniciativas analizadas.

Dentro de las iniciativas de participación, ubicadas en el extremo izquierdo del diagrama, hemos incluido a los denominados tradicionalmente como “mecanismos de democracia directa” (iniciativa legislativa, referendo y revocatoria de mandato) y a los “mecanismos consultivos de participación ciudadana” (presupuesto participativo, consejos consultivos, veedurías ciudadanas, entre otras).

Mientras que los mecanismos de democracia directa hacen referencia a iniciativas institucionalizadas de participación en las que los ciudadanos son convocados o deciden auto convocarse para decidir directamente sobre los asuntos públicos a través del voto individual o la recolección de firmas; aquello que predomina en los mecanismos consultivos de participación “no es tanto ‘decidir’ ni ‘deliberar’ sino simplemente el hecho de ‘ser consultado’” (Annunziata, 2008:11). Incluso en aquellos casos en que se suponen vinculantes —como los presupuestos participativos regulados a nivel nacional— lo que caracteriza a estos últimos mecanismos es la propia escenificación de la consulta por parte de los representantes

a los representados. De esta forma, es la construcción colectiva de un espacio de diálogo y escucha aquello esencial que se reproduce en este tipo de mecanismos. Es el propio carácter consultivo y evaluativo ejercido en un ámbito cotidiano, aquello que los diferencia del carácter excepcional o episódico de los mecanismos de democracia directa. Y es la puesta en escena de una legitimidad democrática continua y su expresión a través de la figura del control la que a su vez acerca y ubica a los mecanismos consultivos de participación en una tendencia centrípeta de intersección con las iniciativas de transparencia.

Por su parte, en el extremo derecho del diagrama he incluido a las iniciativas de transparencia clasificándolas en dos: a) las iniciativas de divulgación y acceso a la información; y b) las iniciativas de prevención de la corrupción. Dentro de las primeras se destacan las normativas e instituciones vinculadas al otorgamiento del libre acceso a la información pública por parte de los estados así como los programas de divulgación de datos y establecimiento de compromisos en materia de gobierno abierto. En cambio, con iniciativas de “prevención de la corrupción” me refiero a aquellas iniciativas que han sido implementadas por los estados con el objeto específico de prevenir o castigar los delitos de corrupción, como ser: las oficinas o programas anticorrupción, las legislaciones en materia de financiamiento de la política o regulación del lobby, la sanción de códigos de ética o la creación de comisiones específicas en la materia, tan solo por mencionar las más importantes. Mientras que algunas de las iniciativas de divulgación y acceso a la información evocan naturalmente un componente participativo, no ocurre lo mismo con la mayoría de las iniciativas de prevención de la corrupción. Por un lado, el acceso a la información pública es una precondition para el ejercicio de la participación ciudadana. Esto puede verse muy claramente en aquellas iniciativas enmarcadas en lo que se conoce como “transparencia pasiva” y que necesitan de la activación ciudadana puntual y de la utilización ciudadana como derecho para ser puestas en marcha, pero también por el lado de los programas de “transparencia colaborativa”, en donde el componente participativo es fundamental para el ejercicio del control y el cumplimiento de los compromisos en materia de gobierno abierto.¹⁵ También respecto a las iniciativas de prevención de la corrupción, se ha comenzado a registrar una tendencia centrípeta incipiente hacia la zona de la participación: a través de la incorporación de actores de la sociedad civil en los procedimientos de control, tal como lo han registrado los recientes trabajos de Cornejo, Guillan & Lavin (2013).

¹⁵ Cabe destacar que la clasificación que distingue tres tipos de transparencia (activa, pasiva y colaborativa) no proviene de la academia sino de las propias redes de expertos y legislaciones a nivel global.

Más allá de la clasificación y la intersección entre los campos de la participación y la transparencia, visible concretamente en algunas iniciativas puntuales —como los mecanismos consultivos de participación y las iniciativas de divulgación y acceso a la información— la selección de iniciativas para la construcción de nuestra base de datos y el abordaje regional sobre el proceso de apertura estatal se fundamentó en tomar en consideración sólo aquellas iniciativas en las que las dos características del proceso de producción de accountability por parte de los actores estatales se hacía presente simultáneamente: por un lado la apertura (y la incorporación de la ciudadanía a instancias de toma de decisiones o control sobre las mismas), y por el otro el auto-constreñimiento estatal (la limitación de las capacidades estatales, propia de la institucionalización de espacios e iniciativas de accountability transversal). Así, tal como se muestra en el Gráfico II, si bien estudiaremos en esta tesis el surgimiento y expansión de los mecanismos de democracia directa, los mecanismos consultivos de participación ciudadana y las iniciativas de divulgación y acceso a la información en la región; dejaremos sin embargo de lado a las iniciativas de “prevención de la corrupción”. La decisión se fundamenta en que si bien las iniciativas de divulgación y acceso a la información se encuentran conectadas a la “agenda anticorrupción”, tal como caracterizaré oportunamente, éstas difieren de las iniciativas anticorrupción en términos del tipo de accountability política y apertura del Estado que producen.

Una vez puestas en marcha, las iniciativas anticorrupción generan al igual que las de divulgación y acceso a la información, un auto-constreñimiento estatal: es el propio estado quien se convierte en productor de políticas que limitan y regulan su accionar. Sin embargo, las iniciativas anticorrupción no reflejan un proceso de apertura en términos de la producción del accountability transversal, sino que se ven restringidas al campo más tradicional de los frenos y contrapesos propios de la accountability horizontal, llegando en ocasiones a extenderse al campo de la vertical-social, sin por eso requerir y promover la incorporación de los ciudadanos u organizaciones sociales dentro de los sistemas institucionales de participación y control.

Finalmente, respecto de las diferentes escalas de intervención de las respectivas iniciativas, he dado prioridad a las escalas nacional y regional, de forma tal de privilegiar el trabajo comparativo. Sin embargo, debido a la importancia y embargadura de la experiencia del presupuesto participativo, y dado a que ésta práctica de escala local se ha difundido a lo largo y ancho de la región —llegando incluso a reglamentarse en normativas de orden

nacional— también se han incorporado aquellas primeras experiencias de presupuesto participativo registradas en cada uno de los 18 países de estudio.

Esta primer estrategia de selección de casos e iniciativas, ha resultado importante a los fines de responder la primera pregunta de investigación, aquella que preguntaba por las causas de la emergencia y la promoción de las iniciativas de participación y transparencia. A partir de la misma, se analizó el rol complementario que jugaron las comunidades de expertos y los organismos internacionales en la expansión de las iniciativas de la región, a la vez que se construyó una primer clasificación de dos tipos ideales extremos de apertura estatal.

La creación de dos tipos ideales de apertura estatal (el tipo ideal plebiscitario y el tipo ideal tecnocrático) ayudó a identificar las diferentes combinaciones extremas de iniciativas de participación y transparencia exhibidas en la región, a la vez que permitió facilitar el proceso de selección de casos de la segunda estrategia metodológica: el análisis de dos trayectorias de apertura estatal en profundidad en los casos específicos de Chile y Argentina.

¿Por qué Chile y Argentina? Por un lado, Chile y Argentina, comparten una misma característica que los vuelve dos interesantes casos de estudio: ambos han sido pioneros en promover un tipo de apertura estatal que he denominado como “tecnocrática” debido al rol importante que jugaron los expertos —además de los organismos internacionales y las reformas estructurales del Estado— en la promoción de iniciativas de apertura. De esta forma, si bien ambos países son muy diferentes respecto a una serie de dimensiones puntuales: proceso de transición a la democracia, instituciones políticas, cultura política, entre otras; ambos casos constituyen un interesante set comparativo para evaluar hasta qué punto el rol de los expertos es central en la promoción de iniciativas de apertura y cómo es su modalidad de interacción con los organismos internacionales. Por otro lado, la importancia de este recorte radicó en la intención de poner a prueba la tipología derivada del análisis comparativo y poder trabajar de manera controlada con dos países pertenecientes al mismo tipo ideal: el tecnocrático. Esta selección de dos casos tecnocráticos, en detrimento de otra que priorizara estudiar un caso de tipo plebiscitario y otro tecnocrático, tuvo como objetivo poder comparar y contrastar de manera controlada el caso “éxito” o tipo ideal tecnocrático “completo” (en este caso correspondiente al caso chileno) *vis a vis* el “caso fallido o bloqueado” (correspondiente al caso argentino). Las diferencias en las trayectorias de los casos, permitieron así aumentar la riqueza comparativa y abordar la multicausalidad: qué factores institucionales y contextuales interactuaron en conjunción con la incidencia de los expertos.

Examinar dos casos distintos dentro del mismo tipo ideal aumentó el potencial teórico de la investigación, invitando a pensar no sólo qué factores intervienen en los procesos de promoción de accountability política, sino al mismo tiempo qué factores influyen y cómo se dan los bloqueos y resistencias a esta promoción.

A su vez, un análisis más detallado de ambas trayectorias de apertura y en particular, de la sanción de las iniciativas de acceso a la información en los dos países, mostró importantes diferencias respecto al tipo de iniciativas promovidas y los resultados de su implementación.¹⁶ Así, más allá de representar un conjunto de casos interesantes debido a sus similitudes en los factores necesarios para estudiar el tipo de apertura estatal tecnocrática; un análisis de la forma en que estos factores interactúan en contextos domésticos tan diferentes como el chileno y el argentino es central para comprender hasta qué punto el contexto institucional doméstico constriñe, moldea o impacta en los resultados de las iniciativas. Aunque no realizaré un análisis estricto de variables en los términos de Teune & Przeworski (1970), esta selección de casos estuvo guiada por una combinación de dos principios metodológicos diferenciales: por un lado la estrategia de los sistemas más diferentes (*most different system design*) y por el otro la estrategia de los sistemas más similares (*most similar system design*).

Finalmente, en relación al recorte temporal, la tesis aborda el período que comienza luego de la “tercer ola de democratización” (Huntington: 1991) —durante los noventa en la mayoría de los países— y en particular en las últimas dos décadas (1990-2010), período en el cual la mayoría de las iniciativas de participación y transparencia fueron promovidas. Si bien esta investigación se concentra principalmente en los sucesos que acontecieron hasta 2010, para el análisis de las iniciativas y la reconstrucción de las trayectorias de apertura estatal, fue necesario en algunos casos remontarse por un lado, a los diferentes procesos de transición¹⁷ a la democracia, y por el otro, extender el período analizado hasta el momento en que se promulgaron las iniciativas específicas que había sido seleccionadas para este estudio. De esta

¹⁶ Esta es una de las razones que justifica porqué hemos elegido el caso argentino en vez del caso mexicano dentro de la selección de estudios de caso en profundidad. Más allá de que ya hay estudios que han abordado la comparación entre los órganos garantes y las iniciativas de acceso a la información en México y Chile (Aránzazu Guillán Montero: 2013); ambos casos pueden ser considerados como casos “éxitos” en términos de la implementación de las iniciativas. Diferencialmente, el caso argentino representa un caso “no exitoso”, en tanto hasta septiembre de 2016 Argentina no contaba con una ley de acceso a la información.

¹⁷ Entendemos que algunos casos pueden ser más problemáticos que otros a la hora de abordar esta dimensión, como el caso de México. Sin embargo, seguimos en este trabajo las concepciones de O’Donnell, Schmitter & Whitehead (1986) así como de Martí i Puig & Ortega Ortiz & Somuano (2011) con el objeto de justificar nuestras explicaciones sobre los procesos de transición.

forma, puntualmente para la tercer parte de la tesis, hemos especificado los gobiernos y períodos estudiados dentro de cada capítulo (4 y 5), en tanto los períodos temporales de las trayectorias analizadas varían naturalmente de un país a otro: en Chile entre 1990 y 2008; y en Argentina entre 1986 y 2016 — en tanto la sanción de la ley de acceso a la información en Argentina se produjo en septiembre de 2016.¹⁸

VII. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DE LA TESIS

La tesis analiza los procesos específicos de apertura estatal en América Latina en relación con la problemática de producción de accountability por parte de los estados contemporáneos. En esta línea, la primer parte de la tesis se dedica a las contribuciones teóricas y metodológicas a este debate. En el primer capítulo, se explora y redefine el concepto de apertura estatal desde una perspectiva socio-política, conectándolo con la emergencia de distinto tipo de iniciativas de participación y transparencia en la región así como con las razones que llevan a los gobiernos a producir accountability. Se explora desde un punto de vista teórico la paradoja que encarna la propia apertura estatal, a la vez que se explica porqué hemos elegido este enfoque teórico para estudiar de forma conjunta dos tipos de iniciativas que han sido habitualmente trabajadas de forma separada: las políticas de participación y transparencia.

Particularmente, en el capítulo 1 se aborda la existencia de dos tradiciones de interpretación antitéticas en el estudio de la emergencia de estas iniciativas: a) un enfoque más optimista y ligado a la tradición movimientista de izquierda; y b) un enfoque más pesimista, que considera estas iniciativas como iniciativas aparentes (“*window dressing measures*”) y una extensión instrumental de la política neoliberal. Finalmente, se exploran los vacíos teóricos dejados por estos enfoques y se resumen los factores que han sido señalados por la literatura para explicar la emergencia de iniciativas de participación y transparencia.

La segunda parte de la tesis, presenta un enfoque comparado para comprender el surgimiento y expansión de las iniciativas de participación y transparencia, así como una clasificación de dos tipos diferenciales de apertura estatal. La misma se divide en dos capítulos. El capítulo 2 reconstruye, en primer lugar, la aparición del denominado “contexto

¹⁸ Cabe destacar que esta iniciativa fue promulgada tan sólo un mes antes de que este trabajo fuera presentado.

aperturista”, situándolo no solo en un marco global sino también en relación con su aparición en la dinámica regional latinoamericana. Introduce las iniciativas pioneras y presenta los marcos conceptuales desde los cuales puede abordarse el proceso de difusión de políticas y el proceso de apertura. El capítulo luego se enfoca en comprender el surgimiento de las iniciativas en 18 países latinoamericanos, prestando especial atención al rol complementario que jugaron los organismos internacionales y las comunidades de expertos en los procesos de difusión.

Por su parte, el capítulo 3 propone dos tipos ideales extremos de apertura estatal: el tipo ideal de apertura estatal tecnocrática y el tipo ideal de apertura estatal plebiscitaria; a la vez que explica porqué en esta tesis hemos decidido estudiar en profundidad sólo el primer tipo de apertura estatal: el tecnocrático. Esta primer clasificación tiene como objetivo principal organizar los resultados obtenidos a partir del análisis comparativo así como formular hipótesis de trabajo respecto a los distintos factores que influyen en la promoción de iniciativas de apertura estatal.

La tercer y ultima parte de la tesis analiza dos trayectorias de apertura estatal en profundidad, la chilena y la argentina, de modo tal de repensar los tipos ideales construidos en la capítulo anterior a través de los lentes empíricos de los casos. El capítulo 4 analiza particularmente los factores que llevaron al gobierno de Michelle Bachelet en Chile a promover la Ley N° 20.285 de Transparencia de la Función Pública y Acceso a la Información de la Administración del Estado. El capítulo analiza los inicios del proceso de apertura estatal chileno desde el retorno a la democracia y termina con un análisis del surgimiento del Consejo para la Transparencia. Por su parte, el capítulo 5 se concentra en el caso argentino y en los factores que llevaron a Néstor Kirchner a sancionar el Decreto N° 1172/2003 de Acceso a la Información Pública. También este capítulo se retrotrae al gobierno de Carlos Menem y Fernando de la Rúa para rastrear los inicios del proceso de apertura estatal, a la vez que se concentra en analizar porqué no se logró sancionar una ley de acceso a la información en el país hasta el año 2016.

Finalmente, en las conclusiones de la tesis se realiza una recapitulación y comparación de los procesos analizados y se plantean las contribuciones empíricas y teóricas de esta investigación. En particular, se muestra cómo a partir del análisis empírico es posible nutrir y ampliar el debate teórico sobre accountability, incorporando al debate espacial de accountability la preocupación por los factores que llevan a los gobiernos a producir rendición

de cuentas, reflexionando al mismo tiempo acerca de la influencia de las agendas globales y organismos internacionales en este proceso. El trabajo termina con algunas contribuciones en torno a los legados de los procesos de apertura estatal en la región, así como con preguntas abiertas y temas pendientes para futuras investigaciones.

**PARTE I. APERTURA ESTATAL E INICIATIVAS DE
ACCOUNTABILITY: NUEVOS ATRIBUTOS DE LAS
DEMOCRACIAS CONTEMPORÁNEAS**

CAPITULO 1. LAS MIRADAS TEÓRICAS SOBRE LA APERTURA ESTATAL

1. 1. La Noción de Apertura Estatal como Punto de Partida

Veinte años después del surgimiento del Presupuesto Participativo en Porto Alegre, el 21 de septiembre de 2011, desde el hotel Waldorf Astoria en Nueva York, el Presidente de Estados Unidos Barak Obama y la presidenta de Brasil Dilma Rousseff anunciaron la creación de la “Alianza para el Gobierno Abierto”¹⁹, una iniciativa multilateral y multiactoral que busca “hacer a los gobiernos más eficientes incentivándolos a ir “más allá de sus esfuerzos actuales en materia de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana”. ¿Qué ocurrió entre 1989 y 2011 para que los ideales participativos que habían sido gestados en el seno de una tradición movimientista de izquierda se convirtieran veinte años más tarde en un mandato de escala global ligado a los ideales de efectividad y eficiencia? ¿En qué momento los Estados decidieron abrirse, acabar con la opacidad y promover políticas públicas de participación ciudadana y transparencia? ¿Qué actores o coyunturas intervinieron en esta decisión? Este capítulo es una invitación teórica a reflexionar en torno a estas preguntas, repensando la noción de apertura estatal como punto de partida.

La apertura estatal excede al recientemente popularizado concepto de gobierno abierto. La entiendo como un proceso socio-histórico de distintas fases en el que se originan, confluyen, desarrollan pero también se yuxtaponen las agendas políticas de participación y transparencia. En tanto proceso, la apertura estatal va más allá de la apertura de la gestión gubernamental, atraviesa distintos gobiernos y liderazgos políticos, a la vez que distintas escalas (local, nacional, global). La particularidad de este proceso es la retroalimentación por un lado, pero también la contradicción, por el otro, entre las propias significaciones semánticas de las agendas de participación y transparencia.

El proceso de apertura estatal, ha adquirido distintas cristalizaciones institucionales: desde marcos normativos hasta agencias institucionales y políticas públicas —o incluso alianzas, como la del Gobierno Abierto. Sin embargo, el mismo fue analizado en limitadas ocasiones desde una perspectiva integral que tome en cuenta las trayectorias socio-políticas de

¹⁹ En el momento de su lanzamiento, la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership – OGP) contaba tan solo con 8 países fundadores y participantes (Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica el Reino Unido y los Estados Unidos). Actualmente son 60 los países que la conforman, incluidos los latinoamericanos: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Trinidad y Tobago, Perú y Uruguay.

los Estados nacionales y las distintas coyunturas de gestación de las iniciativas de participación y transparencia. Más bien, los estudios empíricos abordaron de forma diferenciada el surgimiento, desarrollo e impacto de, por un lado las iniciativas de participación, respecto de, por el otro, las de transparencia. Al mismo tiempo, han sido excepcionales los estudios que se distanciaron de una mirada normativa en términos de los resultados y desarrollos de este tipo de iniciativas, optando la mayoría por entenderlas o bien bajo la óptica de la innovación y las potencialidades de la promesa democrática o, por el contrario, resaltando su utilidad estratégica en términos del fortalecimiento del poder ejecutivo.

Por estas razones, ubicaré los estudios sobre iniciativas de participación y transparencia dentro de un *continuum* que recorre los extremos de dos posiciones de lectura opuestas que han generado distintas interpretaciones sobre el significado de la apertura estatal: por un lado, la lectura que recoge los aportes de la tradición de la democracia radical, que remite a una concepción de apertura “desde las bases” y se encuentra vinculada a una concepción democrática social de izquierda que concibe a la democracia como fin; y por el otro, una tradición interpretativa nutrida en torno a los aportes de la democracia neoliberal, cuyo foco de apertura se concentra en la “gestión de la cosa pública” remitiendo a las nociones de modernización, eficiencia y desarrollo, entendiendo a la democracia como medio de gobierno.

Extendiéndose a lo largo de este *continuum* e informando a ambas tradiciones de lectura, encontraremos dos ideas fuerza que también han regulado los debates sobre iniciativas de participación y transparencia: por un lado, la idea de la “profundización democrática” (o el “*deepening of democracy*” como se lo conoce en la literatura anglosajona) y por el otro, la cuestión de la representación y legitimidad política.

Si bien este *continuum* tiene tan solo fines heurísticos, su utilidad en términos interpretativos se verá reflejada en:

- a) la comprensión de la influencia que estas tradiciones de lectura han ejercido en el abordaje y estudio diferenciado de las iniciativas de participación respecto de las iniciativas de transparencia, perdiendo de vista la lógica de confluencia común que hay entre ambas si se las aborda desde el punto de vista de la apertura estatal entendida como producción de accountability política

- b) la iluminación de cómo el propio proceso de surgimiento y desarrollo entrecruzado de las iniciativas de participación y transparencia ha ido desarmando estos esquemas de pensamiento, desafiándolos a través de la confluencia de significantes y sentidos

Como veremos más adelante, son excepciones los trabajos que han abordado ambas iniciativas bajo el mismo paraguas. En particular, quienes han trabajado participación y transparencia de forma conjunta han provenido desde fuera del ámbito académico. Sus exponentes principales han sido expertos o consultores de organismos internacionales, funcionarios políticos o activistas provenientes de organizaciones no gubernamentales. Como excepción dentro del campo académico, se han destacado unos pocos autores específicos — que serán retomados y analizados en profundidad— y que consideran que ambas iniciativas son expresiones de un tipo particular de legitimidad democrática: la de proximidad.

1.2. Desafiando las Interpretaciones Tradicionales sobre el Proceso de Apertura Estatal

1.2.1. Apertura desde las Bases: Democracia Radical e Iniciativas de Participación

En uno de los extremos del *continuum* ubicaré a aquellos autores que valiéndose de los principios teóricos de la democracia radical, han analizado la apertura estatal, y más particularmente, el surgimiento de las iniciativas de participación, destacando el rol privilegiado de la sociedad civil y la movilización social como punto de partida para comprender los procesos de apertura. Desde esta perspectiva, la apertura se produce mayoritariamente desde las bases, emulando un proceso desde abajo y tiene como característica privilegiada el expresar la mayoría de las veces un proceso de lucha y resistencia.

Si bien algunos autores que han abordado las iniciativas de transparencia han retomado las ideas de la democracia radical para analizar, desde un punto de vista crítico, la evolución de los estudios canónicos sobre transparencia y divulgación (“disclosure”), han sido los estudiosos “participacionistas” quienes más se han valido de este enfoque.

Autores como Alvarez Sonia (1993), Abers (1996) o Baocchi (2001) estudian las iniciativas de participación, sus orígenes y desarrollos desde la perspectiva de la democracia

radical, tomando para ello como base la experiencia del caso brasileño. Alvarez Sonia (1993:191-193) señala cómo las transiciones democráticas en América del Sur proporcionaron un terreno fértil para el crecimiento de una variedad de movimientos sociales y otras formas de resistencia colectiva a las políticas económicas regresivas, el autoritarismo cultural y los regímenes militares represivos. Para ella, estos movimientos vinculados por un lado, a la base social de la Iglesia Católica progresista, y por el otro, a nuevos militantes del movimiento laboral, movimiento de derechos humanos, del feminismo y movimiento medioambiental, entre otros, lograron “profundizar” la democracia sudamericana conformando islas de resistencia contra la marea del neoliberalismo.

En el caso particular de Porto Alegre, y la emergencia del presupuesto participativo (una de las iniciativas pioneras en materia de participación), desde la década del sesenta existía no sólo una tradición izquierdista con orígenes en el período de posguerra; sino que al mismo tiempo la misma estaba enmarcada en una tradición de movilización urbana organizada. Avritzer (2008:48) señala cómo la Liga Asesora y Reivindicatoria Interbarrios evolucionó en los años ochenta hacia la creación de una asociación colectiva llamada *Uniao das Associacoes de Moradores* de Porto Alegre (UAMPA) la cual reclamó por primera vez en 1986, el derecho a participar en la deliberación de asuntos presupuestarios en el ámbito local.

Abers (1996:36-37) también observó cómo el Partido de los Trabajadores²⁰ (*Partido dos Trabalhadores* – PT) logró constituir en Porto Alegre, Brasil, una estructura de participación muy sólida, que empoderó a las bases sociales y mostró su compromiso con formas de democracia directa para abordar la participación en todas las reuniones y convenciones del partido.²¹ Baocchi (2001:55) resaltó la potencialidad del Presupuesto Participativo de Porto Alegre respecto de su función como “escuela para la democracia deliberativa”. En su opinión, la “gobernanza participativa” en Porto Alegre propició nuevas y entrelazadas instituciones en la sociedad civil, escalando el activismo de los barrios hacia arriba, a los niveles municipales y distritales.

²⁰ Tal como señala Avritzer (2010:413), el PT tiene su origen en la lucha por la autonomía de los movimientos sociales, los cuales plantearon la ruptura con una tradición de fusión entre Estado y sociedad que se había mantenido intacta desde los años treinta. Asimismo, el PT abrió la puerta a una forma de transición democrática que empezó a incluir formas de administración participativa en el espacio local.

²¹ De hecho, en opinión de Avritzer (2010) Porto Alegre fue la única ciudad en Brasil donde la disputa política después de la democratización tuvo lugar entre sectores de la izquierda —más específicamente entre el Partido Democrático de los Trabajadores (PDT) y el PT— contienda que según el autor, se concentró en la temática de las políticas participativas locales. Así, en 1988, el PT gana la alcaldía de Porto Alegre e introduce en 1989 el presupuesto participativo como política orientada a deliberar sobre la distribución del gasto de la administración.

Así, en estos autores se hacen presentes dos de las características del pensamiento democrático que han informado a la democracia radical: por un lado las ideas de la democracia directa y de la ampliación de la participación en la toma de decisiones con orígenes en la Grecia antigua y en las reflexiones de Jacques Rousseau (1762); y por el otro, la democracia de los ideales deliberativos, que enfatiza el rol del razonamiento y el poder del mejor argumento (Habermas: 1987). Si bien puede señalarse una tensión constitutiva de larga data en torno a ambos enfoques, también la cuestión sobre la complementariedad de los mismos ha sido largamente discutida, en particular de cara a la importancia que ambas dinámicas tienen en la conformación de las democracias contemporáneas (Elster: 1998). Como veremos más adelante, algunos autores se han valido de esta tensión constitutiva entre deliberación y participación para realizar algunas críticas al enfoque de la democracia radical, resaltando en particular la dificultad práctica que encuentra este enfoque a la hora de proponer iniciativas concretas que se encuentren informadas por ambos principios (Cohen & Fung, 2004:27).

Al respecto, y si bien el enfoque de la democracia radical ha sido cuestionado dentro de la izquierda por su carácter academicista en detrimento de sus potencialidades políticas (Trend, 2013:3), uno de los conceptos surgidos en el marco de estas discusiones y que ha logrado trascender esta tradición de lectura es el de “empoderamiento”. Presente en distintos debates como el de la educación popular de los años 60, el del feminismo y los movimientos sociales estadounidenses de los años 70, así como por los representantes de las nuevas formas de economía social; los alcances de este concepto han rebalsado sus orígenes que lo ligaban a la tradición de la democracia radical, para llegar también a ocupar un espacio central en la retórica de los Organismos Multilaterales de Crédito (OMC), tales como el Banco Mundial, a partir del rol decisivo que estos jugaron en la reorganización de las políticas públicas, en especial en materia social (Chiara & Di Virgilio: 2005). Así, el término “empoderamiento” como también el de “gobernanza” no solo están presentes en la tradición de la democracia radical, sino que los volveremos a encontrar cuando abordemos las iniciativas de participación y transparencia analizadas desde la perspectiva de la “apertura de la gestión” bajo los principios de eficiencia y desarrollo neoliberal.

Otro de los exponentes que ha utilizado frecuentemente los conceptos de “empoderamiento” y “gobernanza”, aunque sin inscribirse estrictamente dentro de los cánones de la democracia radical —si bien dentro de la tradición de izquierda— es Mangabeira Unger (1997). Para el autor, es necesario complementar la democracia

representativa a través de las “innovaciones institucionales” de la democracia participativa, de modo tal de involucrar a los ciudadanos en la toma de decisiones locales y nacionales sin poner en peligro las libertades individuales. De esta forma, las iniciativas de participación serían tan solo una de las cinco innovaciones institucionales que conforman lo que él ha denominado como una “democracia empoderada” o “democracia de alta energía” (Empowered Democracy/High-Energy Democracy). Para Mangabeira Unger, el potencial de las instituciones reside en su experimentación y revisión, y solo a través de arreglos sociales, políticos y económicos esquivos a la rigidez, el empoderamiento de la humanidad podrá concretarse.

En una línea similar, De Sousa Santos (1998: 59-74) también hace referencia a la importancia de los componentes participativos y a la necesidad de introducir el experimentalismo en la propia esfera del Estado de modo tal de disputar el sentido de la democracia hegemónica (y liberal). En palabras del autor:

El problema de la democracia en las concepciones no hegemónicas está estrechamente ligado al reconocimiento de que la democracia no constituye un mero accidente o una simple obra de ingeniería institucional. La democracia constituye una nueva gramática histórica. (De Sousa Santos, 1998: 15)

Desde esta perspectiva según el autor, la mayor parte de las experiencias participativas en los países del cono sur latinoamericano tuvo su éxito relacionado con la capacidad de los actores sociales de transferir prácticas e informaciones del nivel social al nivel administrativo (De Sousa Santos, 1998), incluyendo una disputa sobre el conjunto de significaciones culturales y resignificando las prácticas tradicionales.

1.2.2. Apertura de la Gestión: Modernización, Desarrollo e Iniciativas de Transparencia

En el otro extremo del *continuum* es posible ubicar una noción de apertura estatal vinculada a la democracia neoliberal, a la que referiré como “apertura de la gestión”. Durante el transcurso de los años 90, las iniciativas de participación y transparencia fueron rápidamente incorporadas al manual de buenas prácticas de los organismos internacionales y bancos multilaterales de desarrollo, enmarcadas dentro del paradigma de la *good governance* traducido en español como “buen gobierno”, “governabilidad democrática” o “buena gobernanza”.

Esta noción se tornó crucial a la hora de justificar un segundo conjunto de reformas de corte económico institucional conocidas como “segunda generación de reformas” y que se basaban en la idea que luego del fracaso de un primer conjunto de reformas, de corte netamente económico —y que tenían como objeto reducir la intervención del estado en la economía— era necesario un segundo tipo de reformas, de corte institucional orientadas a crear un estado eficiente y responsivo. Los lineamientos incluían tanto reformas del sector público, guiadas por la escuela de la Nueva Gerencia Pública²², procesos de descentralización de competencias estatales, introducción de tecnologías para modernizar la gestión y la promoción de iniciativas de transparencia y participación ciudadana.

Aunque los organismos internacionales difieren en torno a los elementos que constituyen la doctrina de la buena gobernanza, la gran mayoría concuerda en que el objetivo principal de la misma tenía que ver con promover estados eficientes que garanticen el ejercicio de un gobierno transparente y libre de corrupción así como un libre ejercicio del estado de derecho entre las estructuras del Estado.

El concepto de gobernanza, desplaza la atención del gobierno y las jerarquías para posarlas sobre los vínculos y redes “entre” ciudadanos particulares, organizaciones de la sociedad civil, el Estado y el sector privado. Es el dinamismo de las relaciones y cómo estas se constituyen lo que genera la eficiencia desde esta perspectiva. Así, la clave para el desarrollo económico residiría en el seno de estos vínculos, enmarcados en instituciones fuertes y con predominancia de las capacidades técnicas y expertas por sobre las políticas. El Estado como conductor de estos procesos tiene un rol clave, tal como señalan Rabotnikof, Riggirozzi & Tussie (2002: 59):

En la agenda de los países latinoamericanos, el tema de la *governance* o buen gobierno coloca en el centro del debate la capacidad de los gobiernos para conducir estos procesos y administrar el efecto de estos cambios, combinando la efectividad con la viabilidad a largo plazo

²² La Nueva Gerencia Pública se inspira en la propuesta de trasladar técnicas de gerenciamiento y organización de la empresa privada al sector público. Se origina con las reformas de la administración pública puestas en práctica por el gobierno de Nueva Zelanda a comienzos de la década de 1980 que trataba de un programa ambicioso y radicalmente innovador inspirado en la Escuela de Chicago. Los principios que guían a este enfoque son la eficiencia y la eficacia; y la modalidad organizativa es la intraorganizacional, con la correspondiente sustitución de las relaciones jerárquicas por relaciones contractuales. Para la Nueva Gerencia Pública, el Estado debe reducirse al mínimo o bien parecerse tanto como sea posible a una empresa privada. La concepción de lo público se reduce a la concepción del buen gerenciamiento o gerenciamiento empresarial privado y el énfasis está puesto en el desempeño y los resultados. Para un análisis en profundidad de estos procesos en América Latina ver Oszlak (1999).

Basado en estos principios, los bancos regionales para el desarrollo y los organismos internacionales requirieron estas reformas como condiciones del otorgamiento de préstamos. Organismos tales como las Naciones Unidas a través de la división de Habitat, o el Banco Interamericano para el Desarrollo promovieron la extensión de iniciativas tales como el Presupuesto Participativo en diversas localidades de América Latina (Goldfrank, 2007). Así, una iniciativa tal como el presupuesto participativo, surgida al calor de las bases sociales de izquierda en Brasil, fue lentamente expandiéndose e internacionalizándose para convertirse en uno de los objetivos del milenio de Naciones Unidas (Gattoni: 2013).

Sin embargo, si bien es cierto que las iniciativas de participación se incorporaron a los léxicos de los organismos internacionales, fueron las iniciativas de transparencia las que realmente se convirtieron en estrellas del momento y las que principalmente han sido analizadas desde esta perspectiva de apertura. Las mismas, se enmarcaron dentro del denominado “consenso anticorrupción”:

El nuevo consenso anticorrupción es el punto crucial en el cual se encuentran la agenda de la democratización y la agenda del libre mercado, el punto en el cual las elites globales se encuentran con la demanda de los públicos democráticos locales (Krastev, 2004:2 citado en Pereyra, 2013:236)

Siguiendo a Pereyra (2013:237), el consenso anticorrupción no solo será el momento de consolidación de estándares de transparencia a nivel internacional, sino que al mismo tiempo lo que este consenso marca es una particular forma de definición de la corrupción como problema público, en el sentido que en un momento específico, la corrupción entra en agenda reteniendo la atención sobre el debate público y definiendo una relación específica entre actores, demandas y posibles soluciones:

La consolidación de estándares en materia de políticas de transparencia se produce durante la década del noventa, más allá de los antecedentes que han sido evocados y que constituyen las primeras legislaciones o innovaciones institucionales relacionadas con este tema [...] A partir de los años noventa, sin embargo, surge una cantidad de definiciones, recomendaciones y medidas orientadas a controlar la corrupción como un problema de gobierno, es decir, como un eje para pensar en forma integral la regulación económica y política de los países. (Pereyra, 2013:238)

Esta consolidación estuvo ligada para Pereyra (2013: 26) al desarrollo de redes internacionales de trabajo experto que han intervenido en la definición de políticas y

recomendaciones en los organismos internacionales, en²³ y de manera directa e indirecta por medio de trabajos de consultoría en los gobiernos de los distintos países.

En la misma línea para Krastev —quien se propone estudiar la emergencia de la retórica anticorrupción distinguiéndola de las políticas anticorrupción— ni los escándalos, ni el aumento de la corrupción “real” fueron las causantes del aumento de la visibilidad del problema de la corrupción. El rol del Banco Mundial y la confluencia del discurso anticorrupción con la agenda de la *Good Governance* han sido centrales en este proceso. Para el autor fue la retórica anticorrupción la que permitió al Banco Mundial excusarse por los fracasos de las reformas que había implementado años atrás, aduciendo que las reformas no eran en sí las equivocadas, sino el contexto corrupto el que éstas se habían implementado:

Fue la nueva retórica anticorrupción que llegó como respuesta a los cambios en la política del comercio internacional y las políticas de las instituciones financieras internacionales la que resultó en la nueva visibilidad de la corrupción y la nueva conceptualización de su papel. No fue la realidad de una "mayor corrupción" lo que produjo la respuesta global de la lucha contra la corrupción. Fue la promoción de la centralidad de la corrupción como un problema de política pública la que trajo más datos sobre corrupción. Es la historia de la fabricación del consenso global anticorrupción mucho más que el estudio de la corrupción per se lo que nos da una idea de la cocina de la globalización²⁴ Krastev (2014:216²⁵).

En el último apartado del próximo capítulo analizaremos puntualmente los principales factores que intervinieron en la conformación del consenso anticorrupción en América Latina, complementando dicho análisis con los aportes teóricos de Haas (1992, 2007) sobre “comunidades epistémicas” y de Keck & Sikkink (1998) sobre “redes de *advocacy*”. Sin embargo, quisiéramos destacar en este punto la centralidad de los aportes de Pereyra (2013) y Krastev (2014), en tanto estos autores no solo prestan particular atención a la dimensión internacional, sino que al mismo tiempo comprenden la apertura estatal de forma dinámica: analizando los procesos históricos y de producción discursiva que enmarcaron el surgimiento

²³ Siguiendo a Keck & Sikkink (1998:2) con “redes de *advocacy*” me refiero a actores no estatales que se interrelacionan entre sí con los Estados y las organizaciones internacionales, buscando generar influencia en los resultados de las políticas públicas así como transformando los términos y la naturaleza del debate. Aún cuando las redes de activistas o “*advocacy networks*” no son siempre exitosos en sus esfuerzos, sí juegan un papel relevante en los debates sobre políticas públicas. En palabras de Keck & Sikkink (1998:2): “They are not always successful in their efforts, but they are increasingly relevant players in policy debates”.

²⁴ Cita en idioma original del autor: “It was the new anticorruption rhetoric that came as a response to changes in the politics of international trade and the politics of International Financial Institutions that resulted in the new visibility of corruption and the new conceptualization of its role. It was not the reality of “more corruption” that produced the global anticorruption response. It was the promotion of centrality of corruption as a policy problem that brought the data of more corruption. It is the story of the making of the global anticorruption consensus much more than the study of corruption per se that gives us an insight in the kitchen of globalization”.

²⁵ Los números de referencia de los extractos de Krastev (2014) se corresponden con las localizaciones del dispositivo Kindle, no con las páginas de la versión en papel.

de las iniciativas de estudio. Estos autores van más allá de los enfoques unidireccionales que entienden las iniciativas como procesos impulsados “desde arriba” o “desde abajo” a la vez que no centran su foco en evaluar los resultados de estas iniciativas. Más bien se detienen en las interrelaciones entre los ámbitos globales, nacionales y locales; los campos y flujos de circulación de ideas, el desarrollo de ONG expertas en el ámbito nacional e internacional entre otras dimensiones que iremos retomando oportunamente. Su aporte es fundamental para entender la emergencia de un consenso normativo sobre transparencia en América Latina y cómo éste encuentra un correlato institucional en la formalización de normativas internacionales y la creación de iniciativas nacionales, tales como la Oficina Anticorrupción en Argentina; el Consejo para la Transparencia en Chile; el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Datos Personales en México, entre otras.

Sin embargo, y si bien el análisis de las iniciativas de transparencia ha estado mayormente conectado al estudio del problema de la corrupción, pueden destacarse como excepciones: 1) aquellos trabajos que se concentraron en estudiar el surgimiento y difusión de las leyes de acceso a la información; y 2) un campo más reciente, el del “gobierno abierto” o su traducción al inglés *open government* que si bien no se encuentra enteramente desvinculado de aquellas visiones que entienden a la transparencia como una herramienta para combatir la corrupción, sí ha logrado generar un alto grado de autonomía teórica abordando los conceptos de participación, transparencia y accountability de forma conjunta.

Respecto del primer campo, en variadas ocasiones se ha equiparado la idea de transparencia a la de acceso a la información, reduciendo a nuestro criterio la propia complejidad del concepto de transparencia y el propio entrecruzamiento entre las nociones de participación y transparencia que cohabita en la propia idea de acceso a la información. Un ejemplo de esta reducción se observa en el trabajo de Vergara (2007), quien inscribe a la transparencia dentro de los objetivos de la Nueva Gerencia Pública y señala que la transparencia “vuelve más eficaces a las instituciones porque ayudan a que las dependencias del gobierno no sean desviadas de sus objetivos públicos para servir a intereses privados” (Vergara: 2007: 6). Para el autor: “Transparencia significa que la información que existe y fluye en el gobierno está también a disposición del público, con excepción de aquella clasificada como confidencial” (Vergara, 2007: 17). Mol (2010) por su parte, si bien también entiende a la transparencia como la divulgación de la información, avanza un poco más y explica como la transparencia, construida en función de los pilares que sentaron los movimientos del derechos a saber (*right-to-know movements*) debe ser enmarcada dentro del

contexto de la política informacional y la gobernanza: un contexto en que el predominio de diversos flujos de información y el control sobre estos flujos se vuelve fundamental.

Otros trabajos sobre acceso a la información, que serán particularmente retomados en los capítulos 4 y 5, se han concentrado en las condiciones de emergencia de estas iniciativas, comparando aquellos países que tienen leyes de acceso a la información respecto aquellos que no, midiendo y comparando la fortaleza de las legislaciones, al mismo tiempo que observando las potencialidades en términos de sus resultados (Michener: 2010 y 2015; Ackermann & Sandoval-Ballesteros: 2006). Este grupo de trabajos es fundamental para nuestra tesis, y las hipótesis que los autores plantean serán retomadas cuando analicemos los casos empíricos de Chile y Argentina.

Respecto del segundo campo de análisis, el del gobierno abierto, habitualmente se señala que fue el discurso de Barack Obama en su primer día de gobierno, a partir de la promulgación del “Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto” del 21 de enero de 2009 donde se expusieron los tres pilares básicos que hoy en día sustentan el paradigma del gobierno abierto: transparencia; participación y colaboración. Sin embargo, si bien este paradigma ha adquirido una renombrada popularidad luego del discurso del Presidente de los Estados Unidos y de la concreción de la “Alianza para el Gobierno Abierto”, sus orígenes discursivos y la forma en la que se fue gestando la noción se remontan varios años atrás, remitiendo a las directrices de la buena gobernanza y a la doctrina de la Nueva Gerencia Pública. En palabras de Ramirez-Alujas (2011:99):

El término Gobierno abierto no es nuevo. A fines de los años 70 del siglo XX se usó por primera vez en el espacio político británico y en su concepción original, trataba diversas cuestiones relacionadas con el secreto de Gobierno e iniciativas para “abrir las ventanas” del sector público hacia el escrutinio ciudadano, con el objeto de reducir la opacidad burocrática

Lo que ha revolucionado este concepto y le ha dado un alcance global es el desarrollo de las tecnologías de la información, en particular, puestas al funcionamiento de la modernización de la gestión. Así, en los últimos años comienzan a florecer términos como “*e-governance*” u “*open data*” que amplían el campo de estudio de las iniciativas de transparencia más allá de las tradicionales iniciativas anticorrupción o leyes de acceso a la información. La llegada de las plataformas de datos abiertos, y los nuevos canales tecnológicos de participación ciudadana son de esta forma uno de los últimos puntos a mencionar en el continuum de la apertura estatal centrada en la gestión pública. Pasemos ahora a analizar cómo las distintas aproximaciones teóricas al estudio de la apertura estatal se han ido entrecruzando e

informando mutuamente en los debates sobre la profundización democrática y las cuestiones de la representación, confianza y legitimidad política.

1.3. Optimistas vs. Escépticos en el Debate sobre la Profundización de la Democracia

La mayor parte de los trabajos en materia de participación y transparencia, por fuera de las excepciones que hemos ido exponiendo, se han concentrado en medir el éxito, el grado de innovación y los resultados obtenidos por dichas iniciativas. Así, a la pregunta de cuándo una iniciativa resulta estrictamente innovadora en términos democráticos, pueden atribuírsele muchas respuestas. Una de las ideas que ha estado más asociada a la democracia radical y a la tradición de izquierda desde el retorno de la democracia en América Latina es la de “profundización democrática”. Según Gaventa (2006:11) —quien realiza un racconto de los autores que se han inscrito dentro de la tradición del “*deepening of democracy*”— para democratizar la democracia, es necesaria más democracia, pero a su vez, otro tipo de democracia, que según los autores de la democracia radical debería de estar alejada de las visiones minimalistas u elitistas de la democracia. La profundización democrática involucraría no sólo una mayor participación de los actores sociales en los procesos de deliberación y tomas de decisión, sino también aspectos más sustantivos: como la implementación de reformas redistributivas y de igualdad social.

Esta aclamación por la profundización democrática de parte de los autores de la democracia radical invita a pensar en una nueva escisión en los términos del debate sobre la apertura estatal. En particular, a partir de una distinción entre autores más “optimistas”, en tanto consideran que las iniciativas de participación y transparencia son herramientas importantes en el camino hacia la profundización democrática (como ya hemos visto en las apreciaciones de Abers: 1998; Baiochi: 2003; Santos: 2002, entre otros); y otros autores más “escépticos”, que sin inscribirse dentro de la perspectiva de la democracia radical comienzan a identificar las condiciones de posibilidad para la profundización democrática (Goldfrank: 2007, 2011; Cabannes: 2004; Wampler: 2004, entre otros).

Si analizamos las contribuciones empíricas de estos autores, es fácil advertir que aquellos “optimistas” se han focalizado mayoritariamente en el análisis de estudios de casos exitosos o casos testigo que han sido tomados como modelos para replicar dichas experiencias

en otras localidades con posterioridad. Uno de estos casos ha sido, por ejemplo, el del presupuesto participativo de Porto Alegre, al que he hecho referencia con anterioridad. Otra de las particularidades de estos autores es que se han concentrado en el plano local y han destacado, como en el caso de Abers (2001:1), la importancia de la movilización de la ciudadanía no organizada en conjunción con la flexibilización y responsabilización de la burocracia.

Los autores más escépticos, por su parte, han realizado trabajos de corte comparado, analizando un mayor número de casos y evaluando las consecuencias e impactos de estas iniciativas acorde a sus contextos y/o condiciones de surgimiento y gestación. Si bien no han dejado de referirse al potencial de estas iniciativas respecto a la profundización democrática, sí se han concentrado en las condiciones de su posibilidad, poniendo en cuestión gran parte de los presupuestos de la democracia radical, sin por esto caer en los extremos del *continuum* de la democracia neoliberal.

Algunos autores, como Wampler (2004), han señalado la importancia de la preexistencia y el potencial reproductor del capital social en los resultados de estas iniciativas, mientras otros han hecho hincapié en las condiciones que impactan en el surgimiento y posterior desarrollo de las mismas. Golfrank (2011) se enfocó en estudiar cómo impactan el grado de descentralización del Estado nacional y el rol de la oposición política en los resultados de las distintas experiencias de presupuestos participativos, mientras que en Gattoni (2013) estudié la influencia de movimientos sociales, los organismos internacionales y el marco normativo nacional en los resultados del diseño institucional de estas iniciativas. Por su parte, también Michener (2015), a la hora de pensar las iniciativas de transparencia, se ha concentrado en las dinámicas y balances de poder entre los poderes legislativos y ejecutivos, así como en el tipo de composición de los gabinetes para explicar cuándo las leyes de acceso a la información son fuertes y cuándo débiles en los distintos estados nacionales.

Así, más allá de los factores que favorecen o no la profundización democrática, una particularidad de estos enfoques es que la mayoría se ha concentrado en la escala local y mayoritariamente en iniciativas de corte participativo, tales como el presupuesto participativo, los consejos consultivos y los consejos temáticos.

Dentro de los trabajos que han estudiado la emergencia de las iniciativas de apertura a escala nacional se destacan:

- a) Los trabajos de Goldfrank (2011a, 2011b, 2013) que ha analizado los casos de Brasil, Uruguay y Venezuela y las iniciativas participativas que han emergido en escala nacional como consecuencia de la llegada a la izquierda al poder;
- b) los trabajos vinculados a los procesos de reformas constitucionales o “nuevos constitucionalismos” –en particular en Ecuador, Bolivia y Perú– y que suscriben o no a la contribución de estos procesos respecto de la refundación del proceso democrático (Shifter & Joyce: 2008; Sader: 2008; de Lara: 2015; Madrid: 2010; Nolte & Shilling-Vacaflor: 2012; entre otros);
- c) los trabajos que analizan los mecanismos de democracia directa (referéndum, consulta popular y revocación de mandato), entre los que se destacan las contribuciones de Zovatto (2007); Welp (2009a; 2009b; 2010); Breuer (2009) y Altman (2010).
- d) los trabajos de Ackerman & Sandoval-Ballesteros (2006) y Michener (2010 y 2015) sobre leyes de acceso a la información.

Con sus diferencias, lo particular de los estudiosos de los nuevos constitucionalismos, de los mecanismos de democracia directa y de quienes analizan los procesos de surgimiento y difusión de leyes de acceso a la información es que no solo abordan el surgimiento de iniciativas de participación y transparencia en clave nacional, lo cual los hace atractivos respecto del objeto de estudio de esta tesis, sino que asimismo problematizan e introducen el rol que estas iniciativas, en tanto herramientas institucionales de los distintos poderes estatales, pueden jugar como instrumentos de los distintos gobiernos a la hora de superar bloqueos o contrapesos de poder.

En esta línea, por ejemplo, si bien Welp y Ramirez (2009) destacan cómo la transición democrática impulsó la apertura del sistema político a nuevas formas de participación ciudadana y cómo la región ha pasado a ocupar un lugar destacado en términos de innovación institucional, otros autores como Altman (2005, citado en Welp 2009:118) o Lissidini (2007, citado en Welp 2009:118) señalan cómo algunas instituciones participativas y reconocidas como “instrumentos de democracia directa”, tales como las consultas populares impulsadas por el poder ejecutivo, tenderían a consolidar lo que O’Donnell (1994) ha definido como “democracia delegativa”.

Tal como hemos mencionado al comienzo de esta tesis, para O'Donnell (1994:62), el principal problema de las poliarquías latinoamericanas tenía que ver con los procesos de institucionalización informal, y cómo éstos afectaban a la accountability horizontal, generando vínculos delegativos, aumentando la discrecionalidad del poder político y favoreciendo, al mismo tiempo, un proceso vicioso de aislamiento, fragilidad y mayoritarismo. Para el autor:

La democracia delegativa no es ajena a la tradición democrática. Es más democrática, pero menos liberal que la democracia representativa. La democracia deliberativa es fuertemente mayoritaria. Consiste en constituir, a través de elecciones limpias, una mayoría que permite a alguien a convertirse, durante un número dado de años, como el cuerpo e intérprete de los altos intereses de la nación.²⁶

En esta línea, la literatura más escéptica da cuenta de la importancia de evaluar en qué circunstancias y contextos institucionales son promovidas y utilizadas las distintas iniciativas y cómo esto impacta en las características de la democracia vigente. Si bien a priori iniciativas como el referéndum o la consulta popular podrían ser consideradas como herramientas que profundizan la democracia directa, otorgándole mayor poder a la ciudadanía en las decisiones públicas, en determinados contextos de debilidad institucional éstas pueden fortalecer el liderazgo del poder ejecutivo, generando un desbalance intra-poderes desfavorable para la dinámica democrática.

Extremando este argumento, algunos autores han analizado bajo qué condiciones la promoción de la refundación popular a través de estas iniciativas –en los casos de la América Latina andina por ejemplo– ha derivado en la consolidación de liderazgos “plebiscitarios” siguiendo la conceptualización de Levitsky & Roberts (2011) o “populistas”, como el caso de Breuer (2009:25). Esta última, por ejemplo, retoma a Weyland (2003:1067) y se refiere al concepto de “neopopulismo” del autor cuando menciona que algunas de las iniciativas de democracia directa, tales como el referéndum, pueden –aunque no siempre lo hacen– formar parte de una estrategia personalista y mayoritaria:

²⁶ Cita original: “Delegative democracy is not alien to the democratic tradition. It is more democratic, but less liberal, than representative democracy. DD is strongly majoritarian. It consists in constituting, through clean elections, a majority that empowers someone to become, for a given number of years, the embodiment and interpreter of the high interests of the nation. Often, DDs use devices such as runoff elections if the first round of elections does not generate a clear-cut majority.” O'Donnell (1994:62)

una estrategia política a través de la cual un líder personalista busca o ejercita el poder del gobierno basado en apoyo directo, no mediado y no institucionalizado de un largo número de seguidores, mayoritariamente no organizados²⁷

Autores como Pogrebinschi (2010:4), por su parte, se han referido al experimentalismo institucional de la apertura a partir de la idea del “giro pragmático”. La autora, denomina “democracia pragmática” a los intentos de corregir las fallas de las instituciones representativas con innovaciones deliberativas y participativas. De esta forma, explica cómo la combinación de este tipo de iniciativas, si bien en términos de los procesos de democratización, no fortalece y estabiliza las instituciones representativas volviéndolas completamente efectivas, si no más bien las “arregla”, corrige y complementa a través de innovaciones de corte participativo y deliberativo. Fung & Wright (2001:17) también señalan el potencial que las iniciativas de apertura tienen pero en términos de sus capacidades de empoderamiento deliberativo democrático, distanciándose de este modo de las visiones más tradicionales y optimistas de la democracia radical.

En este punto, quizás sea interesante explicar qué entiendo y a qué me refiero en esta tesis cuando utilizo el concepto de “institución”. En particular, ya que si bien no suscribiré a una visión meramente instrumentalista de la política, que considera a las iniciativas de participación y transparencia como meras prácticas estratégicas de los líderes políticos; tampoco seré ajena a la existencia de “particularismos” y otras formas de captura sectorial de lo público que el propio O’Donnell (1997) mencionaba cuando describía la “otra institucionalización”: aquella que emergía como alternativa a la formalización vacía de las reglas institucionales de las poliarquías latinoamericanas. En este sentido, tal como lo hemos abordado en un artículo precedente (Natalucci, Schuster, Pérez & Gattoni: 2013:144-146), si bien coincido con O’Donnell (1997:310) respecto a la necesidad de adoptar una definición pragmática de institución²⁸, que difiera de los argumentos del neo-institucionalismo y piense a las instituciones como sistemas de prácticas que encuentran su fuerza aglutinante en la profundidad de la historia y los conflictos, más allá de una lógica individualista y competitiva de agentes racionales; también considero necesario iluminar —siguiendo a Beck (1992) y a

²⁷ Tal como se lee en Breuer (2009: 25): “Following Weyland’s definition of neo-populism as ‘a political strategy through which a personalistic leader seeks or exercises government power based on direct, unmediated, uninstitutionalized support from large numbers of mostly unorganized followers’ (Weyland, 2003, 1067), the use of FGIR has been interpreted as part of the strategic tool box of neo-populist leadership.”

²⁸ “Por institución entiendo un patrón regularizado de interacción que es conocido, practicado y aceptado (si bien no necesariamente aprobado) por actores que tienen la expectativa de seguir interactuando bajo las reglas sancionadas y sostenidas por ese patrón” O’Donnell (1997:310)

Mangabeira Unger (1999)— la importancia de las dimensiones sub-políticas presentes en las distintas lógicas de experimentación institucional.

Al respecto es necesario dejar sentada mi diferencia con los enfoques que señalan la prevalencia del Estado o de la sociedad civil respecto de la dirección del proceso político:

- a) aquellas que analizan las iniciativas de apertura como resultados de procesos iniciados desde abajo (o *bottom-up*) y consideran que el rol de la sociedad civil es central como activador y demandante en la generación de estas políticas; y
- b) aquellas que a diferencia de las anteriores remiten a procesos desde arriba o *top-down* y plantean que las iniciativas tienen siempre su origen en el propio aparato estatal y por tanto, no pueden estudiarse por fuera de este marco que les da origen.

Si bien existen algunas posturas intermedias que recalcan la importancia de tener en cuenta la interacción entre ambos tipos de dinámicas, en el caso de los autores provenientes del campo de la democracia radical, éstos hacen hincapié, como ya hemos visto, en la importancia de enmarcar estas iniciativas como parte de procesos de movilización desde abajo. Los teóricos de democracia neoliberal por su parte, destacan el rol de los gobiernos como iniciadores, concentrándose en los procesos surgidos “desde arriba”.

En el próximo apartado haré un breve recorrido por aquellos autores que han estudiado las iniciativas de participación y transparencia como expresión de los procesos de crisis o transformaciones en las formas de representación. Como veremos más adelante, estos autores entienden la emergencia de estas iniciativas como ligadas a procesos iniciados desde arriba, enmarcados siempre dentro de los campos y modalidades diferenciales de la acción estatal (Nardacchione, Annunziata & Carmona: 2011), sin por ello suscribir a los parámetros que hemos señalado como ligados a la tradición de la democracia neoliberal.

Desde mi perspectiva, la apertura estatal si bien promovida por el Estado, no se encuentra ajena a las interrogaciones propias de las dinámicas democráticas y de las gramáticas sociales. Por ello, aunque en esta tesis exploremos la promoción de iniciativas de participación y transparencia que tienen su origen en actores estatales —en línea con procesos de generación institucional de corte descendente—; no negaré, la imbricación intrínseca que estos procesos descendentes tienen con los procesos de corte ascendente y los diversos escenarios de experimentalismo institucional ciudadano. Este carácter dinámico de los escenarios de apertura, no equivaldrá, sin embargo a decir, que toda apertura estatal conlleva

necesariamente un proceso de profundización democrática. Conservaré una mirada escéptica al respecto confiando en una aproximación socio-histórica y comparada: una que ilumine trayectorias de apertura diferenciales y permita examinar el surgimiento de las iniciativas de participación y transparencia a la luz de los diversos factores nacionales y globales.

1.4. Representación, Legitimidad y Confianza

Los procesos de apertura estatal han sido abordados también como expresiones y productos de las transformaciones en las formas de representación y legitimidad política por un gran número de autores. Si bien no abordaré en detalle el conjunto de estas transformaciones, sí realizaré un breve recorrido por algunas de las principales interpretaciones teóricas que se han desarrollado frente al estudio de estos procesos, concentrándonos principalmente, en las contribuciones de Rosanvallon (2007).

Hacia el final, retomaré el aporte de aquellos que han incorporado a la comprensión teórica el estudio de experiencias empíricas. Me basaré principalmente en los aportes de Nardacchione, Annunziata, & Carmona (2011); Annunziata (2014) y Landau (2008), quienes han pensado las iniciativas de apertura como formas articuladoras de un vínculo específico entre representantes y representados. En el caso de Annunziata (2014) las iniciativas de participación y transparencia son incipientes cristalizaciones institucionales de la legitimidad de proximidad, mientras que para Landau la inclusión de la participación opera como una herramienta que permite a los ciudadanos desmitificar a las autoridades estatales y al aparato gubernamental. Si bien con sus diferencias y desde un registro local, ambos enfoques resultan interesantes de cara a la problemática de la tesis, ya que logran alejarse de las miradas enfocadas en medir los resultados de las iniciativas para pensar cuál es la lógica que habita detrás de estas experiencias y porqué estas iniciativas se han vuelto imperativos de gobierno en las democracias latinoamericanas.

Las últimas décadas han sido testigo de una serie de transformaciones que han desafiado y puesto en crisis el aparato conceptual del que se valió la Ciencia Política desde la tradición democrática, en cuanto los marcos de referencia que constituían el modelo de democracia de masas se ven corroídos o disueltos (Rinesi et al: 2008). Surge entonces la dificultad de interpretar la dinámica política en un contexto de debilitamiento de las identidades políticas —producto del deterioro de las lealtades partidarias basadas en un

elemento identitario fuerte y construido sobre clivajes sociales relativamente estables— y de creciente importancia de mecanismos informales y directos de interpelación, en detrimento de canales formales e institucionales de representación (Novaro: 2000). Estos cambios en el formato representativo se corresponden en América Latina con ciertas situaciones que pueden ser catalogadas como de crisis de representación (Pousadela: 2004), en tanto y en cuanto en estos contextos se pone de manifiesto un cuestionamiento per se del lazo representativo, evidenciado en una ausencia de reconocimiento subjetivo del vínculo por parte de los representados.

El rol activo asumido por la ciudadanía en los contextos de crisis, ha significado que la misma no pueda ser entendida como mera audiencia (Manin: 1998) o bajo las características del individualismo patrimonialista (Orléan: 1999). Distintos actores con mayores o menores niveles de organización, aparecieron en escena en varios países latinoamericanos, dando cuenta del debilitamiento de las formas políticas tradicionales y la emergencia de nuevas formas de expresión y protesta social (Schuster et al: 2005; Svampa y Pereyra: 2004). Así, para autores como Cheresky (2004) las manifestaciones ciudadanas adquieren una función de intervención reguladora, que si bien no responde a los parámetros de actores agregados como los movimientos sociales, sí suponen el ejercicio de un control y una renovación constante en el espacio público de la legitimidad política, o como dirá Schnapper (2004): la reedición permanente de la democracia inmediata.

Enfoques recientes sobre el problema de la legitimidad democrática contemporánea, impulsan diagnósticos afines. Para Rosanvallon (2007) las expresiones de descontento y control como las manifestaciones, huelgas, referéndum y otras formas de participación institucionalizada marcan la expectativa generalizada de volver más inmediato el vínculo representativo. Rosanvallon (2007:23) señala que en las democracias contemporáneas:

[se] produce una ampliación de la calidad de legitimidad, agregando a su carácter estrictamente procedimental una dimensión moral (la integridad en sentido amplio) y una dimensión sustancial (la preocupación por el bien común).

A medida que se fortalece la democracia electoral, se expande para el autor un segundo pilar de legitimidad ampliada, que desconfía de la democracia electoral-representativa y que él denomina “desconfianza ciudadana”. De ahí que cada vez más la legitimidad de los gobernantes se halle dissociada de la legitimidad de sus acciones (o de la confianza en las mismas) y también la necesidad de las autoridades de poner en marcha otras formas de consulta permanente. Además, si bien esta desconfianza no se desdice de los

pronunciamientos electorales, sí coloca a las autoridades electas ante el desafío del cuestionamiento constante y ante la necesidad de reproducir de forma permanente su legitimidad. La confianza de la ciudadanía en los gobiernos tiene entonces para el autor, una particular importancia, ya que presupone el carácter de continuidad en el tiempo de esa legitimidad ampliada.

Siguiendo con esta línea de pensamiento para Rosanvallon (2007), la democracia estaría compuesta por dos dimensiones: por un lado el funcionamiento y el devenir de las instituciones electorales-representativas y por el otro la constitución de un universo de la desconfianza, expresado a través de tres poderes indirectos: los poderes de control, las formas de obstrucción y la puesta a prueba a través del juicio.

Los poderes de control, resultan particularmente interesantes ya que remiten a un pueblo atento, que observa los actos de los gobernantes de manera atenta y tienen tres modalidades principales: la vigilancia, la denuncia y la calificación. La vigilancia, en particular, remite a una inspección continua sobre la acción gubernamental. La ciudadanía ejerce una vigilancia permanente sobre las gestiones cotidianas, generando influencia sobre el orden de prioridades de las acciones del gobierno. Los observatorios de desigualdades, las asociaciones de defensa ciudadana en el campo del consumo y la salud o las oficinas de acceso a la información son algunas muestras del ejercicio de esta vigilancia. La denuncia, por su parte, hace referencia al control de los actos de los gobernantes por medio de la publicidad. En este sentido, la misma descansa en la fe que se tiene en el papel directamente corrector de la publicidad y el rol de los medios de comunicación permite que la denuncia se haga pública y afecte la reputación de un determinado gobierno. Finalmente, el último dispositivo ciudadano dentro de los poderes de control es la calificación, aquella que implica una evaluación de acciones particulares o de políticas más generales cuyo objetivo es comprobar la eficacia y la calidad técnica de una gestión.

De esta forma, la expresión ciudadana excede los caminos institucionales para hacerse presente cotidianamente en el proceso político, dando cuenta de una expectativa generalizada de “inmediatizar” el vínculo representativo. Tal como el propio autor señala (2007:286):

[...] en la actualidad, un poder sólo se percibe como legítimo si se somete regularmente a una prueba de discusión y justificación. Pero la participación también se ha vuelto indispensable para administrar problemas y atender a la población de modo eficaz [...] para ser eficaz hoy se debe estar cerca del terreno, implicar a las personas involucradas, procesar información recogida en la base. La democracia participativa se inscribe en ese movimiento. Responde a las exigencias ampliadas de una gobernabilidad moderna.

Schnapper (2004: 178) también da cuenta de la necesidad de ensanchar los principios de legitimidad de las sociedades democráticas, en particular, teniendo en cuenta la necesidad de adaptar la ciudadanía tradicional a las necesidades y exigencias del *homo democraticus*. Tal como destaca la autora, la presión de los ciudadanos sobre los gobernantes ya no se ejerce solamente de manera esporádica en los momentos electorales, sino de manera constante o continua:

En respuesta a la aspiración del individuo democrático a no ser representado más que por sí mismo asistimos a reivindicaciones diversas para que se instaure una democracia a la que se llama “participativa” evocando así la idea de un ejercicio directo de la ciudadanía y la crítica a la relación clásica y tradicional de representación.

La autora, remite a su vez a la imbricación que en las democracias modernas tienen la tradición liberal y la tradición republicana, dando cuenta cómo la nación democrática funda su legitimidad por un lado en una sociedad política abstracta —la comunidad de ciudadanos formada por individuos civil, jurídica y políticamente libres e iguales— al mismo tiempo que en un concepto de nación conformado a partir de una determinada mitología e ideal de bien colectivo. Justamente es este punto el que hace tan interesante el planteo de Schnapper —en particular para el análisis de las sociedades latinoamericanas— ya que en ellas se hace presente una fuerte búsqueda por alcanzar la igualdad real y no ya solamente la igualdad formal.

Así, siguiendo las reflexiones teóricas de Rosanvallon (2007) y Schnapper (2004); Nardacchione, Annunziata, & Carmona (2011:291) analizan las iniciativas de participación y transparencia como “políticas APD”: políticas de apertura de la gestión, participación ciudadana y deliberación pública. Para ellos, las políticas APD constituyen una incipiente cristalización institucional de la legitimidad de proximidad ya que “en todos los mecanismos participativos subyace el propósito de “acercar” a unos y a otros [representantes y representados], es decir, de aumentar esta cercanía también simbólica”. Es por esto que para los autores, las APD son políticas de apertura más que verdaderas instancias de participación y deliberación. Desde su perspectiva, la apertura se orienta a la búsqueda de beneficios político-legitimantes para la gestión. “Participar” no significa tanto “decidir” ni “deliberar” sino más bien “ser consultado”: “La proximidad en tanto que nueva figura de la legitimidad rescata el rol de la consulta como escucha y como consideración de la particularidad de las experiencias.” (Nardacchione, Annunziata, & Carmona, 2011:305)

Vemos entonces como esta perspectiva se diferencia de los teóricos de la democracia radical, en tanto para los autores:

es necesario poner la lente sobre el aparato del Estado [...] La influencia de la ciudadanía o de los actores sociales resulta sumamente débil frente a dicha centralidad. Aún cuando la participación ciudadana (más allá del peso normativo del concepto) tampoco sea idílica. (Nardacchione, Annunziata, & Carmona, 2011:310)

Las políticas APD son consideradas por ellos como políticas *top-down* y “lejos de ser políticas de transferencia de poder, dichos dispositivos resultan procesos de apertura de la gestión, siempre direccionados por los gobiernos” (Nardacchione, Annunziata, & Carmona, 2011:310). Para los autores, en pocos casos los gobiernos resignan poder o capacidad de decisión en beneficio de otros actores de la ciudadanía en general, sino que la apertura de la gestión local resulta más bien una iniciativa del gobierno en búsqueda de legitimidad política para su gestión.

También resulta interesante que ellos no siempre vinculan las políticas APD a procesos de mayor democratización: “las ambigüedades de este fenómeno pueden interpretarse en términos de cooptación-control de los ciudadanos, de una preocupación por la eficiencia de la gestión o de una preocupación cotidiana de los gobernados [...]”. Nardacchione, Annunziata, & Carmona, 2011:311).

La novedad central que introducen estos autores para el enfoque de esta tesis, es que colocan la mirada sobre el Estado para observar a las iniciativas de participación, pero también las de transparencia como expresiones y cristalizaciones institucionales del proceso de apertura:

... las experiencias de innovación institucional de las gestiones locales, con mucha frecuencia, resultan menos efectivas que lo que pregonan.” “La dimensión de apertura prevalece sobre las otras dimensiones (participación y deliberación), aún pensada con sus potencialidades y dificultades de realización. Ahora bien, la apertura resulta de todos modos significativa pues da cuenta de una transformación en la gestión local que no tiene nada de necesario. El Estado local resuelve “abrirse” a ciertos actores sociales, a la ciudadanía en general, a las organizaciones de la sociedad civil, etc. Esta apertura implica el establecimiento de un vínculo directo con dichos actores. Reconociendo, entonces, los límites empíricos de los ideales de participación y deliberación, no puede dejar de subrayarse, que las políticas APD suponen un proceso novedoso para los vínculos entre el Estado y la ciudadanía. Resulta interesante preguntarse cuáles son los correlatos de esta apertura para la gestión local. (Nardacchione, Annunziata, & Carmona, 2011:308)

Nardacchione, Annunziata, & Carmona (2011) logran poner sobre la mesa una cuestión que no había sido considerada hasta el momento en el campo del participacionismo. Van más allá

de los resultados y la evaluación de las experiencias concretas para pensar cuáles son las lógicas que habitan detrás de estas instituciones. Dan por sentado que estas iniciativas se han vuelto imperativos de gobierno en la gestión local y se preguntan por qué la legitimidad política es perseguida mediante estos gestos y prácticas de apertura.

Evidentemente estas contribuciones resultan sumamente pertinente a los fines de esta tesis. Sin embargo, en términos del objeto de estudio estas apreciaciones no dejan de estar permeadas por el filtro de la mirada local. En palabras de los autores “el eje de las reformas no sale de las fronteras del Estado local” o por las dificultades político-administrativas o por la estructura decisional del municipio.

Para Annunziata (2009) la participación, la transparencia y el eficientismo, se vuelven tres miradas sobre el localismo. Y la proximidad se refleja allí: La proximidad supone que un gobernante, un candidato o una política son más legítimos cuanto más “cerca” pueden mostrarse de la realidad cotidiana, de la experiencia concreta y singular de los ciudadanos. El ámbito local es el ámbito por excelencia en el que esta proximidad puede manifestarse. Para la autora, “esta forma de legitimidad exige que los dirigentes políticos se presenten como “hombres comunes”, capaces de compartir las experiencias de los representados y dejarse guiar por la escucha y la empatía”.

Es en este punto en que mi análisis se diferencia de los planteos precedentes, en tanto coloca el foco sobre los procesos nacionales de gestación de estas iniciativas. No porque considere que los procesos en el plano local no sean interesantes, sino porque me parece que más allá de los procesos de apertura de la gestión a nivel local, hay un proceso de apertura estatal que desborda los márgenes del propio estado, que se ha ido gestado socio-históricamente incluso a nivel regional y que si bien en ciertas ocasiones se nutrió de las experiencias locales, al mismo tiempo también formó parte del proceso habilitador de estas prácticas.

Es en esta línea que me parece interesante introducir la mirada de Landau (2008), ya que si bien el autor también toma como objeto de estudio los procesos locales, realiza un racconto socio-histórico relativo a cómo el análisis de la promoción de las iniciativas ha partido en muchos casos de un argumento basado en una metáfora espacial de acercamiento entre el Estado y los ciudadanos. Para el autor, la metáfora espacial conlleva una mirada normativa que impide observar la modificación que ejercen las propias prácticas en el vínculo entre las instituciones políticas y los ciudadanos.

Según Landau en el modelo de ciudadanía de Marshall (1949)²⁹ la metáfora espacial estaba ausente:

El Estado no estaba ni “lejos” ni “cerca”, simplemente era el encargado de proveer a los ciudadanos los servicios necesarios para su inclusión social. Las categorías de “eficiencia” o “ineficiencia” se medían en función de la universalidad de la acción estatal, aún cuando ellas suponían en muchos casos una gran centralización de la acción en oficinas que no estaban (ni se preocupaban por estar) “cerca” de la gente.

Fue solo durante los últimos años que emergió la idea que la participación, a partir de un acercamiento entre las autoridades públicas y los ciudadanos contribuiría a reencontrar la “confianza” perdida (Landau, 2009:113). Y han sido dos, los “grandes discursos” que han movilizado las explicaciones de la desconfianza de los ciudadanos en los políticos y el alejamiento entre ellos: por un lado, el argumento de la “crisis de representación” y por el otro, la idea de la “ineficacia” de los modos de gestión estatales “centralizados” y “burocratizados” (Landau, 2009:120). En sus palabras:

Estas dos *ideas fuerzas* son usadas para explicar el descrédito entre gobernantes y gobernados. Ante este “diagnóstico”, la participación es vista como el remedio ideal contra todos los males de la democracia: ésta contribuiría a volver más eficaz al Estado y a reconstruir el lazo de representación entre gobernantes y gobernados. [...] Además, la participación tendría un componente moral, porque, a través suyo se formarían “mejores” funcionarios (“que escuchan a los ciudadanos”) y “mejores” ciudadanos (“que se preocupan por el bien común y no simplemente por sus asuntos privados”). (Landau, 2009:120).

Para el autor, la incorporación de los ciudadanos en las tareas de gestión participativa les permite enfrentarse a la propia complejidad estatal, con sus diferentes mecanismos burocráticos y técnicos. Así: “se rompe el esquema binario que establece un *vis a vis* entre el Estado y los ciudadanos y en consecuencia, se abre una posibilidad para contrarrestar la imagen negativa construida con base en la metáfora espacial.” (Landau, 2009:89).

Considerar las limitaciones de la metáfora espacial³⁰ es muy importante a la hora de pensar la apertura estatal a escala regional. Por un lado, porque permite avanzar más allá de

²⁹ Entiende a las iniciativas de participación como “participación institucionalizada”. Parte de pensar como “un proceso de elaboración e implementación de una política pública. Este tipo de participación se caracteriza por la creación de un espacio de interacción regular y regulada entre las autoridades públicas y los participantes, en el que los diferentes actores debaten, exponen sus puntos de vista y toman decisiones. Dicho objetivo, que integra el plano normativo de la política pública, es lo que diferencia a esta clase de participación de la simple consulta” (Landau, 2009:112)

³⁰ El problema de la metáfora del distanciamiento es que presupone una escisión entre lo político y lo social, la creencia que los ciudadanos tienen una identidad previa en tanto representados por fuera del vínculo de representación. En palabras de Landau (2009:85): la idea es “la política no expresa la sociedad” “Nuestra propuesta no es considerar a las categorías espaciales como una metáfora, sino como un mito. La diferencia no es menor. La primera [...] conduce a reificar un modo de interpretación de la forma que adquiere el vínculo entre

planteos normativos, como el propio autor menciona, pero por el otro porque permite evaluar las razones de los giros argumentales que se han ido gestando en los lineamientos y discursos de los propios organismos internacionales. Como señala el propio Landau:

“Hacia mediados de la década de 1990 emerge un “redescubrimiento” del papel del Estado y una preocupación renovada por diseñar nuevos esquemas de articulación entre autoridades públicas y ciudadanos” (Landau: 2009:74).

Esta metáfora espacial resultaría entonces a su vez pragmática, en tanto permitiría justificar reformas estructurales y analizar sus fracasos desde el punto de vista institucional, evitando analizar sus consecuencias e impactos en términos económicos.

El próximo apartado es una invitación a dar un paso más en la conceptualización de la noción de apertura estatal, enmarcándola para ello, en los debates sobre accountability. Si bien los debates teóricos sobre accountability se han ido enriqueciendo con el correr de los años, aún faltan conceptualizaciones que distancien a este concepto del plano electoral así como de las metáforas espaciales³¹ que han regido este campo de análisis y que aún continúan vigentes en la actualidad. La idea de estudiar los procesos concretos de producción de accountability en América Latina es una propuesta que pretende avanzar en dicha dirección.

1.5. El Estado como Productor de Accountability

La noción de “accountability” cobró protagonismo en la Ciencia Política desde finales de los años 90’ al calor del debate sobre consolidación de las nuevas democracias³². El concepto creció y se ramificó en metáforas espaciales; áreas y actores de accountability; así como en formatos y tipos específicos sobre su ejercicio. Una innumerable cantidad de estudios de caso complementaron el desarrollo conceptual en la materia, en particular, enfocados en el estudio de la región latinoamericana. Sin embargo, con el paso de tiempo el significado de accountability fue vaciándose de sentido, a la vez asociándose a otros conceptos dentro del paradigma de la buena gobernanza como lo son el de transparencia, participación y representación. Si bien los debates teóricos sobre accountability se han ido

las autoridades y los ciudadanos. La segunda, por el contrario, ayuda a recuperar su sentido histórico y, por ende, construido”.

³¹ Con metáforas espaciales de la accountability referimos a las conceptualizaciones de accountability horizontal, vertical, transversal y social propuestas por: O’Donnell (1997); Peruzzotti y Smulovitz (2002); Goetz & Jenkins (2001); Isunza & Gurza (2010); Peruzzotti (2012); entre otros.

³² Sobre este debate ver Schmitter & Terry (1991); O’Donnell (1997); Manin, Pzeworsky & Stokes (1999); Schedler, Diamond & Plattner (1999), Behn (2001); entre otros.

enriqueciendo con el correr de los años— aún faltan conceptualizaciones que distancien este concepto del plano electoral y lo trasladen hacia el ámbito de la producción e implementación de las políticas públicas.

Distintos autores han contribuido al debate sobre accountability, utilizando en particular, diversas metáforas espaciales. Las nociones de accountability vertical y horizontal fueron conceptualizadas por O'Donnell en 1994 y revisadas al comienzo de la tesis. Si bien es posible afirmar que la totalidad de los países latinoamericanos poseen accountability vertical, la misma ha resultado por sí sola insuficiente. Tal como postula Arato (2002), los resultados de las investigaciones sobre patronazgo y clientelismo dan cuenta de la insuficiencia de las elecciones como mecanismo de accountability. Siguiendo a Stokes (2005)³³, si el accountability democrático implica que los votantes pueden realizar buenas inferencias sobre qué han hecho los partidos en el gobierno para recompensarlos o castigarlos; el vínculo clientelar da cuenta de un nuevo tipo de accountability: la “accountability perversa”, en la cual son los partidos los que saben o pueden realizar buenas inferencias respecto a cómo se han comportado los votantes individuales en la cabina de voto y pueden castigarlos o recompensarlos a posteriori (Stokes: 2005).

Dado a que las elecciones son tan sólo un mecanismo “contingente de renovación” del accountability (Manin, Przeworski & Stokes, 1999:10), distintos autores han avanzado hacia un concepto más complejo y abarcativo en el que la responsividad (“answerability”) de los representantes y el castigo o recompensa de los representados hacia los representantes (“enforcement”) son sus dos principales dimensiones (Schedler, Diamond & Plattner, 1999). Mientras la primera refiere a la obligación de los funcionarios públicos de dar respuesta y explicación sobre sus actos, el castigo o recompensa involucra no sólo el dar respuesta, sino también, que los gobernantes asuman los costos de sus decisiones, incluyendo entre éstos la posibilidad de que terceros ajenos al gobierno puedan imponer sanciones sobre sus actos. Del mismo modo, para Schmitter (2004), el accountability implica siempre un intercambio de responsabilidades y potenciales sanciones entre el principal y el agente, si bien este intercambio tendencialmente suele ser mediado por un contexto de competición electoral.

El tipo de accountability electoral proporciona así una visión minimalista del accountability, en tanto si se considera que sólo las elecciones son un mecanismo de control

³³ También cabe destacar los aportes de Kitschelt y Wilkinson (2012) en esta área.

por parte de la ciudadanía a sus representados, se pierde de vista que la acción política no siempre transcurre por los márgenes de la política formal electoral.

Este trabajo parte del presupuesto que los procesos de accountability también está presente en otro tipo de acciones, instituciones o iniciativas: a partir de las presiones de la sociedad civil en el sistema internacional; mediante la influencia de los medios de comunicación y/o a partir de instituciones promovidas por el Estado que sin embargo transcurren por fuera del plano electoral.

Algunos autores han resaltado la contribución de la sociedad civil y la ciudadanía en el ejercicio del control. Peruzzotti y Smulovitz (2002) destacan cómo estos mecanismos compensan algunas limitaciones intrínsecas de las elecciones como herramientas de accountability y cómo estas son cruciales para activar una red de agencias intraestatales de control. Así, para ellos, la accountability social es un mecanismo de control de tipo vertical no electoral, un control que se basa en las acciones de la sociedad civil para monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar los correspondientes actos ilegales de éstos y activar, de manera indirecta, a los organismos horizontales de control. La accountability social opera de este modo en estrecha conexión con las instituciones estatales de control, si bien indirectamente, a través de la presión de la sociedad civil en la opinión pública. En ocasiones la presión de la sociedad civil, materializada en protestas y/o estallidos, y el rol jugado por los medios de comunicación en la exposición de abusos por parte de los representantes contribuye a la activación de mecanismos de control, incluso culminando en algunos casos en la creación de nuevas instituciones. Es posible observar entonces que las metáforas espaciales de la accountability no son tan estáticas, en tanto y en cuanto, si seguimos la línea de pensamiento de Smulovitz y Peruzzotti (2003) los procesos de corte vertical no electoral tienen la capacidad de activar la rendición de cuentas de corte horizontal.

En la misma línea, Wampler (2007:269) ha definido a la accountability societal como “el uso de la política contenciosa y de formas extrainstitucionales para presionar a los funcionarios de gobierno a responder a las demandas de los ciudadanos”³⁴ y ha señalado cómo los debates sobre accountability han perdido de vista las renovadas formas en las que la extensión de la accountability y los derechos de ciudadanía pueden profundizar la democracia

³⁴ En su versión original: “Societal accountability, defined as the use of contentious politics and extrainstitutional forms to pressure government officials to respond to citizen demands [...]” (Wampler, 2007: 269).

y reforzar la responsividad del Estado y el gobierno para con los ciudadanos; permitiéndoles un involucramiento más directo en los procesos de toma de decisión.

Avritzer (2002) también distingue entre tres tipos de accountability: la política, la administrativa y la societal. En particular, destaca a la accountability administrativa como aquella respuesta del Estado-nación a la expropiación de los medios de administración. Este tipo de accountability refiere al control que ejercen los políticos sobre las burocracias y los agentes públicos, mientras que la social —derivada de la hegemonía privada ejercida por la burguesía en la modernidad— surge de la falta de correspondencia entre las acciones de aquellos que detentan el poder y el consenso formado a nivel de la opinión pública.

Finalmente, Cunill (2010:1) ha denominado control social a aquel

conjunto de acciones y prácticas fiscalizadoras y reguladoras llevadas a cabo autónomamente por la sociedad sobre el ámbito de lo público, con el fin de contribuir a que éste exprese en su actuación los intereses públicos y aporte a la construcción de ciudadanía.

Lo realmente interesante de la propuesta de esta autora, es que avanza un paso más en la teorización sobre la accountability social para centrarse en la importancia que ha adquirido en los últimos años la responsabilización de los organismos de la Administración Pública directamente ante la ciudadanía misma, en parte debido a los déficits que ha demostrado el control sobre los representantes políticos.

Es en este contexto en que se ha inserta la preocupación teórica por la apertura estatal en esta tesis. Los gobiernos se han tornado más abiertos y se han convertido en “productores” de iniciativas de accountability, involucrando a la ciudadanía en distintas instancias institucionalizadas de toma de decisión, monitoreo y fiscalización de las acciones gubernamentales. Como veremos, estos procesos, a la vez que contrarrestan la opacidad estatal por medio de la apertura del Estado a la ciudadanía, tienden al mismo tiempo a cristalizarse en múltiples formatos de auto-restricción estatal, a partir de la institucionalización de una variedad de iniciativas que si bien son promocionadas por el aparato estatal, controlan y restringen su propia libertad de acción.

1.6. Conclusiones

Hemos realizado un recorrido a través de las distintas tradiciones de interpretación que han abordado el surgimiento de las iniciativas de participación y transparencia. Al mismo tiempo, hemos ido marcando qué aspectos de cada uno de estos enfoques serán retomados para analizar la apertura estatal desde un punto de vista empírico, suponiendo que este concepto posibilita el estudio de las iniciativas de participación y transparencia de forma conjunta, en tanto cambia el foco del análisis de las iniciativas per se, para pensar los procesos de gestación y confluencia de las mismas.

Si bien delimitamos en un comienzo un *continuum* signado en uno de los extremos por la perspectiva de la democracia radical —al que hemos asociado mayoritariamente las iniciativas de participación— y en el otro, las ideas de la modernización, eficiencia y desarrollo de la gestión —al que hemos asociado las iniciativas de transparencia— vimos en la práctica cómo las iniciativas de participación también han sido abordadas desde la perspectiva de la apertura de la gestión y cómo el estudio de ambas iniciativas se ha ido entrecruzando en los debates sobre profundización democrática, legitimidad, confianza y representación política.

Con las iniciativas de transparencia se ha producido el proceso inverso. Si bien desde las tradiciones de lectura que hemos visto, la transparencia no ha sido asociada en sus orígenes a la perspectiva de la democracia radical, algunos autores más contemporáneos han tratado de resignificar el ideal de transparencia propio de la democracia liberal, para asociarla a una tradición de izquierda que piensa la transparencia como alternativa a la idea del secreto, devolviéndole sus componentes ideológicos que habían sido borrados desde la perspectiva liberal. Así, Birchall (2014:77) retomando una idea de Triplett (2010) señala cómo la noción de transparencia es pensada como un bien “pan-ideológico” en tanto logra despolitizar lo que son esencialmente decisiones políticas:

Muchas razones se esconden detrás de la apelación a la transparencia. Es una forma aparentemente sencilla de dar solución a problemas complejos —como la forma de luchar contra la corrupción, promover la confianza en el gobierno, apoyar la responsabilidad social empresaria y promover el accountability estatal³⁵ (Birchall, 2014:77)

³⁵ La traducción es nuestra. En su versión original: “Many reasons lie behind the appeal of transparency. It is an apparently simple solution to complex problems — such as how to fight corruption, promote trust in government, support corporate social responsibility, and foster state accountability”

La transparencia como la contracara del secreto se encuentra asociada a atributos positivos. ¿Quién puede oponerse a ella? Su asociación a la moral anula su propia razón de ser política. Incluso mucho más desde su asociación a las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), la transparencia se ha convertido en un atributo neutro, sistemático y eficiente que se opone a otro tipo de formas narrativas e interpretativas de divulgación como el escándalo, el chisme o las teorías conspirativas, desde las que, según Birchall (2014:77), podría pensarse una “transparencia radical”, provocativa y ligada a la idea de resistencia. El caso de Wiki Leaks³⁶ o los movimientos de licenciamiento colectivo o los recientes Panamá Papers³⁷ son un ejemplo de este tipo de transparencia radical, en donde si bien se retoma la tradición liberal de la libertad de expresión, también se rivaliza con la visión dominante de transparencia ligada a la noción de objetividad y neutralidad.

En esta línea, si bien a finales del siglo XX la idea de apertura estatal estaba mayoritariamente asociada a una idea de demanda desde las bases, sustentada en prácticas participativas de resistencia a la vez que en términos de demandas de ampliación de derechos, a principios del siglo XXI la noción de apertura estatal ya había expandido sus cauces para transformarse en un mandato normativo a nivel global en donde confluyeron las nociones de participación y transparencia en línea con un planteo eficientista, sin dejar por eso de entrecruzarse con otros tipos de experimentalismo ciudadano más ligados a la tradición de la resistencia.

Es esta complejidad teórica del concepto de apertura estatal que hemos venido trabajando y la diversidad de actores y significados que han confluído en las distintas trayectorias empíricas de apertura estatal, la que nos lleva a exigir un análisis histórico, explicativo y comparado que permita avanzar más allá de las visiones normativas que han sesgado el análisis de las políticas de participación y transparencia.

Tal como hemos mencionado la apertura estatal va más allá de un gobierno que decide abrir su gestión, como también excede los procesos de resistencia puntuales de un grupo de ciudadanos. En la apertura, confluyen ambos movimientos: el descendente pero también el ascendente, es un proceso que atraviesa distintos gobiernos y distintas etapas y en el que no

³⁶ Wiki Leaks es una organización mediática internacional sin fines de lucro creada por Julian Assange y gestionada por The Sunshine Press, que publica a través de su sitio web www.wikileaks.org informes anónimos y documentos filtrados con contenido sensible en materia de interés público.

³⁷ Se conoció como *Panama Papers* a una filtración de documentos hecha pública por el Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación, de carácter confidencial pertenecientes a la firma de abogados Mossack Fonseca, de origen panameña.

sólo se activa la ciudadanía sino que también, y esto es uno de los componentes centrales de la apertura, intervienen una multiplicidad de actores: estatales, gubernamentales, públicos no estatales y también globales.

Así, si por un lado, la apertura estatal comporta la promoción de instancias institucionalizadas por parte de un determinado gobierno en un momento histórico específico, por el otro, también implica una transformación del propio aparato estatal, y una complejización de sus estructuras y autonomías. La particularidad de este proceso es la cohabitación de contradicciones. En esta línea, más allá de pensar —como lo haremos a lo largo de la tesis— el carácter transversal de la apertura y su vínculo intrínseco con los procesos de producción de accountability, es importante volver a señalar los principales factores que se han desprendido de nuestro análisis como centrales para interpretar el surgimiento de las iniciativas de participación y transparencia:

- a) El rol de la sociedad civil y la movilización política (Avritzer 2009; Ackerman & Sandoval-Ballesteros:2006; Fox: 2007; Wampler: 2007);
- b) La influencia de los actores internacionales, los expertos y de los consensos normativos globales (Pereyra: 2013; Krastev: 2014; Goldfrank: 2007);
- c) Los condicionantes que imponen el tipo de gobierno y coalición política en el momento de gestación de la iniciativa de apertura (Michener: 2010; Goldfrank: 2007)

Como veremos a lo largo de la tesis, la productividad del estudio de estos factores reside en el modo en que son abordadas sus interacciones, y cómo estas relaciones impactan en el marco de procesos socio-históricos puntuales.

PARTE II. LA APARICIÓN DE UN CONTEXTO DE APERTURA ESTATAL EN AMÉRICA LATINA

CAPÍTULO 2. CONVERGENCIA Y DIFUSIÓN DE INICIATIVAS EN AMÉRICA LATINA: DEMOCRACIA DIRECTA, PARTICIPACIÓN CONSULTIVA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

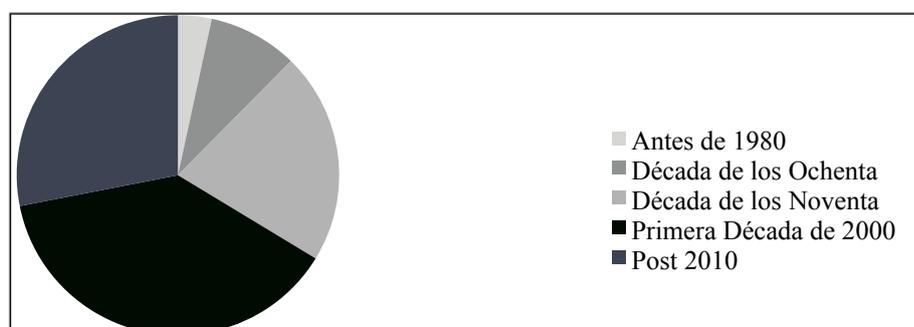
2.1. La Apertura como Tendencia Regional

no previous wave of democratization in the region lasted as long or affected as many countries as that of the 1980s. [...] The same cannot be said of any other decade in twentieth-century Latin American history. The recent process of democratization is equally unprecedented in terms of its scope. Remmer (1992: 4-5)

El presupuesto participativo, surgido en 1989 en la ciudad de Porto Alegre, se extendía hacia mediados de los años noventa a 56 ciudades brasileras y en 2005 se encontraba presente en casi todas las capitales latinoamericanas. A finales de la década de los noventa, trece países de América Latina habían incorporado mecanismos de democracia directa en sus constituciones y entre 2002 y 2015 dieciséis países de la región contaban ya, con leyes o decretos de acceso a la información pública. Si el proceso de democratización como tal no había encontrado precedente antes de la década de los ochenta en América Latina, la última década del siglo XX y la primera del siglo XXI mostrarían una nueva tendencia regional: la expansión de iniciativas de apertura estatal.

El Gráfico II realza la tesis de la apertura como tendencia regional enunciada como hipótesis de partida y da cuenta de la importancia que tiene para esta tendencia el período que comienza hacia fines de la década de los 90 y se extiende hasta la actualidad, momento en que las iniciativas se expanden considerablemente.

Gráfico II. Cantidad de Iniciativas de Apertura Estatal Surgidas en la Región



Fuente: Elaboración propia en función de base de datos elaborada por la autora a partir de fuentes secundarias

¿Qué tipos de iniciativas surgieron? ¿Cuáles fueron las experiencias pioneras? ¿Qué países las pusieron en marcha? ¿Cómo se expandieron en el escenario regional y global?

Una primer forma de abordar el proceso de apertura estatal es a través del registro y clasificación de las diversas iniciativas de participación y transparencia promovidas en la región. Más allá de las propias especificidades nacionales que marcaron el surgimiento de cada una de las iniciativas, esta primer aproximación tiene como objetivo principal rastrear la unidad en la diversidad, identificando por un lado, los distintos registros temporales y los principales factores que influyeron en el surgimiento y expansión de las iniciativas, y elucidando por el otro, la existencia o no de procesos de convergencia y/o difusión de las mismas.

Sostendré en este capítulo que las distintas coyunturas nacionales explican, en gran medida, la regulación generalizada de los mecanismos de democracia directa en la región así como la presencia de un contexto inicial de convergencia en la apertura, propia de los avances en los procesos de la tercera ola de democratización. Sin embargo, en materia de promoción de mecanismos consultivos de participación e iniciativas de transparencia y divulgación, preferiré hablar de una combinación de dos tipos diferenciales de procesos de difusión — aprendizaje y emulación— caracterizada especialmente por la influencia de redes de *advocacy*; y redes de expertos, entrelazadas con el accionar de organismos internacionales.

Vale la pena aclarar qué entenderé por procesos de convergencia y difusión y cómo he analizado estos procesos para cada una de las iniciativas. Para comenzar, he distinguido en términos analíticos entre procesos de convergencia y procesos de difusión siguiendo la literatura especializada: Rogers (1983); Berry & Berry (1999); Meseguer & Gilardi (2008); Bennet (1991), entre otros. Por convergencia, me refiero a una coincidencia temporal en la incorporación de iniciativas de apertura, entendiendo que distintos países han promovido un mismo tipo de iniciativas y que este proceso de promoción ha sucedido en un mismo lapso de tiempo. Así, cuando hablemos de un proceso de convergencia estaremos pensando en que en cada proceso de incorporación han intervenido factores que pueden ser distintos o semejantes pero que sin embargo, no necesariamente la incorporación de una iniciativa en un país se produjo por una relación de interdependencia o influencia de la incorporación de esta iniciativa en otro/otros país/es. Tal como mencionan Meseguer & Gilardi (2008): “la difusión es sólo una de las causas posibles de la convergencia, y la convergencia no es más que uno de

los resultados posibles de la difusión”. De esta forma, procesos de coerción, esto es de imposición por parte de organizaciones internacionales de medidas o iniciativas específicas a gobiernos nacionales, no necesariamente involucran un proceso de difusión como lo ha entendido la literatura dominante, sino que pueden ser simplemente una causa de la convergencia global de políticas (Meseguer & Gilardi: 2008).

Por su parte, por procesos de difusión entenderé aquellas dinámicas a través de las cuales los gobiernos han adoptados iniciativas a partir de un proceso interdependiente, esto es, por la influencia que los países ejercen unos sobre otros, más allá de que las iniciativas sean implementadas por los países de forma voluntaria, sin que intervengan procesos de presión.

Si bien existen distintos tipos de procesos de difusión, en este trabajo me interesa distinguir entre los procesos de difusión por aprendizaje, por emulación y por competencia. Con procesos de difusión por aprendizaje me referiré a aquellos procesos de difusión en los cuales la experiencia que han vivido algunos gobiernos le otorga a otros información respecto a los resultados de la implementación de una iniciativa o política pública determinada. En líneas generales, esto implica que los gobiernos construyen sus creencias acerca de qué iniciativa es bueno implementar a través de la observación de los resultados de iniciativas que han resultado “exitosas” para otro/s gobierno. A su vez, el rol de los expertos en la observación de las experiencias exitosas y su recomendación a otros gobiernos es clave en los procesos de difusión por aprendizaje. También lo es, el rol de los activistas y de las Organizaciones de la Sociedad Civil —en adelante OSCs— en los procesos de transferencia de este conocimiento.

Por su parte, con procesos de difusión por emulación nos referimos a aquellos procesos en los que las medidas son difundidas por que son valoradas socialmente, por su sentido normativo. La noción de emulación deriva de los ideales constructivistas y de la idea de que existen determinados modelos o ideales de iniciativas que deben ser implementadas globalmente. En el caso de los procesos de difusión por emulación, éstos se diferencian de los procesos de difusión por aprendizaje ya que en este caso los resultados de las iniciativas no son necesariamente conocidos por los gobiernos que las ponen en marcha. Sin embargo, al igual que en los procesos de difusión por aprendizaje el rol de los expertos, a la vez que el rol ejercido por los organismos internacionales, es central en la difusión de consensos y/o paradigmas normativos en materia de iniciativas de apertura.

Finalmente, por difusión por competencia, entendemos a aquellas iniciativas que se implementan por miedo a sufrir pérdidas económicas respecto a los gobiernos competidores. Si bien este tipo de difusión puede ser útil para explicar algunos procesos de corte nacional, no lo es para explicar los procesos de difusión a nivel regional que abordaremos a lo largo de este capítulo.

2.2. Cristalizaciones Institucionales del Proceso de Apertura Estatal

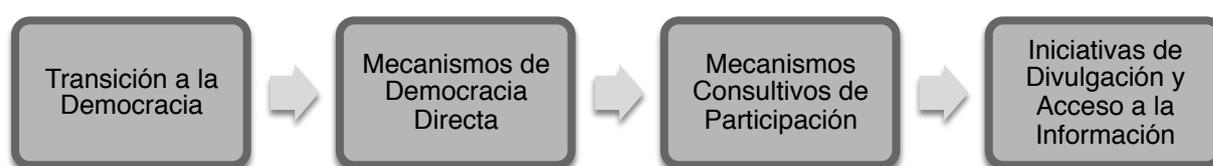
Como hemos visto en el capítulo precedente, el proceso de apertura estatal no involucra meramente el surgimiento de iniciativas de participación y transparencia. Sin embargo, las mismas son cristalizaciones institucionales del proceso que queremos abordar. La Tabla II, presenta una primer síntesis de los años y países en que cristalizaron las iniciativas de apertura estatal, diferenciadas por tipo de iniciativa y período temporal.

Es posible esgrimir tres etapas más o menos diferenciadas en materia de apertura estatal: 1) una primer ola de expansión en materia de regulación de los mecanismos de democracia directa que registra su eclosión entre los años 80 y 90 y mantiene su impulso con algunos rebotes reformistas entre 1995 y 2010, en particular en la región andina; 2) una segunda ola de surgimiento y difusión de mecanismos consultivos de participación que comenzó en el último año de la década del 80 y se extendió con gran impulso hasta mediados de la primera década del milenio continuando su expansión hasta el día de la fecha a nivel global y; 3) una tercer ola de sanción de leyes de acceso a la información y adhesión a programas de apertura de datos y gobierno abierto que comenzó a principios del milenio y que aún continúa en expansión.

En el Gráfico III represento las etapas en relación a su secuencia temporal. En la mayoría de países, el proceso de apertura estatal siguió la misma secuencia: comenzó con el proceso de retorno a la democracia, continuó con la incorporación de las regulaciones en materia de mecanismos de democracia directa, siguió con la incorporación de normativas de participación consultiva a nivel nacional y finalmente culminó con las iniciativas de divulgación y acceso a la información que continúan en crecimiento y expansión hasta la actualidad. Como excepciones de casos que no han seguido esta secuencia encontramos los siguientes: Bolivia, Honduras, México y República Dominicana. Estos países regularon tardíamente los mecanismos de democracia directa por distintas razones e implementaron

mecanismos consultivos o iniciativas de divulgación y acceso a la información antes de reglamentar los mecanismos de democracia directa. Sin embargo en algunos casos como el Boliviano éstos sí venían utilizándose en el territorio, sólo que con anterioridad a su regulación. Los casos de República Dominicana y México constituyen casos más extremos, ya que en estos países los mecanismos de democracia directa se regularon recién en los años 2003, 2010 y 2012.

Gráfico III: Etapas del Proceso de Apertura Estatal



Fuente: Elaboración Propia

Si bien en la Tabla II y en el Gráfico III hago alusión a factores de diseño institucional: la incorporación de regulaciones, disposiciones legislativas, o, en su defecto, el surgimiento de las primeras experiencias pioneras en materia de participación institucionalizada; en los próximos apartados referiré también a la puesta en práctica o utilización específica de dichas iniciativas. Así, podremos comprobar que no sólo es posible constatar la apertura en la regulación, sino también en la utilización de las disposiciones normativas descritas.

En el caso puntual de los mecanismos de democracia directa en la región, las últimas dos décadas no sólo registraron un aumento sustantivo en término de las regulaciones de los mecanismos, sino que lo mismo ocurrió con la utilización explícita de los mismos. Al mismo tiempo, no sólo las leyes en materia de acceso a la información pública se extendieron por toda la región, sino que también comenzaron a hacerlo los órganos autónomos en materia de regulación de estas leyes y las políticas de transparencia activa y apertura de datos.

Tabla II. Surgimiento de Iniciativas de Apertura Estatal en América Latina (1967-2015)

	Mecanismos de Democracia Directa		Mecanismos Consultivos de Participación		Iniciativas de Divulgación y Acceso a la Información	
	Incorporación de Disposiciones Constitucionales sobre MDD*	Introducción de Reformas a los MDC*	Año de Surgimiento de la Primera Iniciativa de Presupuesto Participativo a Nivel Local por País**	Sanción de Normativas Nacionales que Regulan MCC a Nivel Nacional*	Sanción de Leyes de Acceso a la Información Pública*	Ingreso a la “Alianza por el Gobierno Abierto” y Establecimiento de Compromisos de Apertura de Datos*
Antes de 1980	Uruguay (1967), Panamá (1972), Ecuador (1978)					
Década de los Ochenta			Brasil (1989)	Brasil (1988)	Colombia (1985)	
Década de los Noventa	Colombia (1991), Paraguay (1992), Perú (1993), Argentina (1994), Venezuela (1999)	Colombia (1994), Perú (1994), Nicaragua (1995), Paraguay (1996), Ecuador (1998)	Nicaragua (1990), Uruguay (1990), Venezuela (1993), Bolivia (1994), Paraguay (1995), Guatemala (1999), República Dominicana (1999)	Bolivia (1990), Nicaragua (1997)		
Primera Década de 2000	Costa Rica (2002), Honduras (2003), Bolivia (2004)	Panamá (2004), Venezuela (2007, 2009), Bolivia (2009), Ecuador (2009)	Ecuador (2000), Perú (2000), México (2000), Chile (2001), Costa Rica (2001), Colombia (2002), Panamá (2002), Argentina (2003), El Salvador (2006)	Honduras (2000), Perú (2003), El Salvador (2006), Venezuela (2006), República Dominicana (2007), Ecuador (2009)	Perú (2002), México (2002), Panamá (2002), Argentina (2003), Ecuador (2004), República Dominicana (2004), Bolivia (2005), Honduras (2006), Nicaragua (2007), Chile (2008), Guatemala (2008), Uruguay (2008)	
Post 2010	República Dominicana (2010), México (2012)	Bolivia (2010), Honduras (2011), Ecuador (2011)	Honduras (2010)		Brasil (2011), El Salvador (2010), Colombia (2014), Paraguay (2014)	Brasil (2011), México (2011), Chile (2011), Argentina (2012), Guatemala (2012), Honduras (2012), Paraguay (2012), Perú (2012), República Dominicana (2012), Uruguay (2012), Costa Rica (2013), El Salvador (2013), Panamá (2013), Colombia (2014)

**Fuente: Elaboración propia en base a análisis de disposiciones legislativas y constituciones nacionales*
Elaboración propia en base a fuentes secundarias****

Finalmente, respecto de los mecanismos consultivos de participación, sólo he registrado las experiencias pioneras a nivel local: qué localidad fue la primera en impulsar estos mecanismos, más específicamente, en qué año comenzó a implementarse el presupuesto participativo³⁸ en cada uno de los países de América Latina. Un análisis de las fuentes secundarias sobre las que basamos nuestra base de datos permite afirmar que las experiencias se han expandido muy rápidamente en cada uno de los países analizados, reafirmando así la hipótesis de la expansión de las iniciativas de apertura en la región durante las últimas dos décadas.³⁹

En los próximos apartados reflexionaremos sobre cada tipo de iniciativa que ilustra esta tendencia, me focalizaré particularmente en aquellas iniciativas y experiencias que han sido pioneras en América Latina: a) en el caso de los mecanismos de democracia directa, la consulta popular, la iniciativa legislativa y la revocatoria de mandato; b) en el caso de los mecanismos consultivos de participación, en el presupuesto participativo y los marcos normativos que regulan el presupuesto participativo a nivel nacional; y c) en el caso de las iniciativas de divulgación y acceso a la información, en las leyes y/o decretos de acceso a la información. Finalmente, respecto al registro temporal, trabajaré en dos registros temporales diferenciales: por un lado, el momento de regulación o surgimiento de la iniciativa a nivel nacional (o local) y por el otro, el período de expansión de la iniciativa a nivel regional.

2.2.1. Mecanismos de Democracia Directa y los Comienzos del Proceso de Apertura

Los mecanismos de democracia directa han recibido distintas denominaciones en las legislaciones nacionales y a su vez, en las diversas clasificaciones que han sido propuestas por los autores expertos en la temática: Lissidini, Welp & Zovatto: 2008; Zovatto: 2007; Welp: 2010, 2013; Welp & Serdült: 2009; Breuer: 2009. Sin embargo, y a pesar de las mismas, es posible identificar una suerte de consenso entre al menos tres tipos diferenciales de

³⁸ Elegí concentrarme en el presupuesto participativo por ser la primer gran experiencia de participación consultiva reconocida a nivel mundial.

³⁹ Lamentablemente no existe al momento una base de datos que registre la cantidad de casos de Presupuestos Participativos existentes por país. Sin embargo, es posible obtener datos estimados por la existencia de redes regionales, nacionales y globales que nucleen dichas experiencias.

mecanismos de democracia directa: consultas populares (referendos o plebiscitos); iniciativas legislativas y revocatorias de mandato.

Utilizo el concepto de “consulta popular” para referirme a aquellas votaciones populares que realiza el electorado de forma directa sobre temas específicos, leyes o textos constitucionales, ya sean estas consultas vinculadas o solicitadas por el poder ejecutivo (generalmente denominadas “plebiscito”) o bien versen sobre la aprobación, rechazo o derogación de tratados internacionales, textos legales o constitucionales. En segundo lugar, con “iniciativa legislativa” me refiero a aquel mecanismo de democracia directa que habilita a los ciudadanos a presentar propuestas de temas o leyes para que estas sean consideradas por la legislatura. Y finalmente con “revocatoria de mandato” refiero a que un número específico de ciudadanos o una determinada autoridad política pueda demandar el voto del electorado para decidir si un representante electo debe o no ser removido de su cargo antes de finalizar su mandato.

Es a su vez importante destacar que la literatura de democracia directa en la región ha llegado a un consenso respecto a la importancia que tiene para el análisis comparado el tipo de instigador y la modalidad que asumen los distintos mecanismos. En esta línea, retomo los aportes de Altman (2010), Welp (2013) y Lissidini (2014) quienes distinguen entre aquellos “mecanismos iniciados desde abajo” o instigados por parte de la ciudadanía y los promovidos “desde arriba” sólo susceptibles de ser iniciados por parte de los poderes del estado. Particularmente, retomo las diferencias subrayadas por los autores entre los mecanismos “proactivos”, que permiten a los ciudadanos proponer leyes o consultas sobre temas específicos; de los “reactivos”, vinculados a la derogación de leyes o revocatoria de mandatos y los “vinculantes u obligatorios”, en donde si bien es obligatoria la consulta a los ciudadanos la instigación está dada desde arriba.

Más allá de las clasificaciones y especificidades de las iniciativas que se han ido regulando en la región, el primer dato que salta a la luz es la presencia de disposiciones legislativas a nivel nacional sobre mecanismos de democracia directa en todos los países latinoamericanos. Así, la novedad durante los años noventa no es la existencia o utilización de los mecanismos de democracia directa sino su regulación e incorporación constitucional generalizada:

Desde los 90, primero en Colombia (1991) y Perú (1993), luego en Venezuela (1999) y posteriormente en Costa Rica (2003), Ecuador (2008) y Bolivia (2009), las constituciones han incluido mecanismos participativos (Welp 2010:28).

El último país en incorporar estas disposiciones ha sido México, que finalmente también incorporó mecanismos de democracia directa en el año 2012.

La Tabla III muestra un resumen de los distintos tipos de mecanismos de democracia directa que ha regulado cada país en la región, incluyendo las disposiciones incorporadas hasta el año 2015:

Tabla III: Disposiciones Legislativas sobre Mecanismos de Democracia Directa a Nivel Nacional (hasta 2015)

País	Consulta Popular	Iniciativa Legislativa	Revocatoria de Mandato
Argentina	Sí	Sí	No
Bolivia	Sí	Sí	Sí
Brasil	Sí	Sí	No
Chile	Sí	No	No
Colombia	Sí	Sí	No
Costa Rica	Sí	Sí	No
Ecuador	Sí	Sí	Sí
El Salvador	Sí	No	No
Guatemala	Sí	Sí	No
Honduras	Sí	Sí	No
México	Sí	Sí	No
Nicaragua	Sí	Sí	No
Panamá	Sí	Sí	Sí
Paraguay	Sí	Sí	No
Perú	Sí	Sí	No
República Dominicana	Sí	Sí	No
Uruguay	Sí	Sí	No
Venezuela	Sí	Sí	Sí

Fuente: Elaboración Propia en Base a Análisis de la Base de Datos de “Direct Democracy”, IDEA Internacional (2008) y Actualización a Través de Análisis Constitucional y Disposiciones Legislativas

Una primer observación rápida del cuadro muestra que los únicos países que han reglamentado la totalidad de mecanismos de democracia directa son Bolivia, Ecuador, Panamá y Venezuela, al mismo tiempo que estos cuatro países son los únicos que han incorporado disposiciones legislativas respecto a la revocatoria de mandato. Sin embargo, una mirada más detallada sobre las legislaciones específicas muestra que, si bien Panamá ha regulados los tres mecanismos, en el caso de la regulación de referendos, sólo aparecen regulados los referendos de carácter obligatorio, no así los optativos. En el caso de Panamá,

los referendos deben ser necesariamente activados por la ley ante circunstancias específicas: reforma constitucional y/o las modificaciones de los tratados que regulan la protección del canal de Panamá (artículo 313 y 325 de la Constitución Política de la República de Panamá).

Al igual que Panamá, también El Salvador y Guatemala, poseen sólo referendos obligatorios, no así referendos optativos lo cual implica una disminución de los términos de la apertura que implicaría el tener ambos tipos de referendos regulados. Siguiendo la clasificación enunciada anteriormente, este tipo de referendos puede ser solamente activado por el poder ejecutivo o el legislativo de manera exclusiva, careciendo así de la posibilidad de ser activados “desde abajo”, por medio de la recolección de firmas de la ciudadanía. De esta forma, esta característica limita necesariamente la apertura en términos de la capacidad de la ciudadanía de formular políticas públicas o legislación en estos tres países.

En contraposición, los casos Boliviano, Ecuatoriano y Venezolano son los más osados en términos de la incorporación de mecanismos de democracia directa. En el caso de Bolivia, una diferencia está dada porque la iniciativa legislativa solo está regulada en términos del poder de agenda, esto es que si bien los ciudadanos pueden presentar propuestas, estas deben ser consideradas por el Congreso más no directamente votadas por la ciudadanía (artículo 162). Sin embargo, el poder proactivo de la ciudadanía boliviana permanece intacto, al estar los ciudadanos capacitados para iniciar un referendo (artículo 16 de la Constitución). Por su parte en Venezuela, sólo se encuentra regulada la iniciativa ciudadana en términos de proposiciones legislativas, no así en términos de proposiciones de agenda, aunque esto no limitaría en términos estrictos el poder proactivo de la ciudadanía. Por último, si comparamos los tres casos, Ecuador es el país latinoamericano que registra mecanismos de democracia directa con mayores poderes proactivos.

En esta línea, vemos que si bien la mayor parte de los países de América Latina han regulado los mecanismos de democracia directa, una mirada más exhaustiva muestra que solo tres países han avanzado hacia una regulación más extensa y que le otorga a la ciudadanía un mayor poder de veto y un mayor margen de maniobra respecto a la decisión y producción de políticas públicas: Bolivia, Ecuador y Venezuela. Esto es interesante ya que han sido justamente estos tres países, quienes han avanzado en procesos recientes de reforma constitucional profunda, llevando incluso a que algunos autores hablan de un “nuevo constitucionalismo latinoamericano” confrontando esta imagen a la del “neoliberalismo constitucional” (Nolte & Vacaflor, 2012: 22; Noguera, 2012: 105) y mostrando cómo estas

últimas reformas marcaron un gran quiebre respecto a las constituciones y legislaciones del pasado.

En el marco de estas últimas reformas constitucionales, Venezuela (1999), Ecuador (2008) y Bolivia (2009) no sólo incorporaron mecanismos de democracia directa y profundizaron la reglamentación existente, sino que al mismo tiempo hicieron de la participación ciudadana un eje central de la conformación del poder político y la construcción republicana. Así, la Constitución venezolana por ejemplo, rompió con la división nacional tripartita del Poder Público (Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial) para agregar dos poderes más: el cuarto poder ciudadano y el quinto poder electoral (artículo 136), en donde el cuarto poder ciudadano es ejercido por el Defensor del Pueblo, el Fiscal General y el Controlador General. En Ecuador, se incorporaron la Función de Transparencia y Control Social — encargada de incentivar la participación, promover políticas de transparencia, control y rendición de cuentas— y el quinto poder de la Función Electoral. Y en Bolivia, se explicitó en el artículo 7 y 11 de la constitución que la soberanía reside en el pueblo y se ejerce tanto de forma directa como delegada, adoptando la forma democrática participativa, representativa y comunitaria.

Contrastando con estos casos, Chile constituye el país con mecanismos más restrictivos de Democracia Directa en la región, ya que este país solo contempla un plebiscito⁴⁰ optativo en los casos en que el Presidente de la República rechazara totalmente un proyecto de reforma legislativa aprobado por ambas cámaras y estas insistieran en su aprobación⁴¹. Y los casos de Argentina y Brasil sólo contemplan consultas populares reactivas y no vinculantes (en Brasil solo en Congreso tiene la potestad de promover una consulta popular vinculante).

Así, más allá de las similitudes y diferencias entre los países, la regulación generalizada de estos mecanismos así como también las últimas reformas ocurridas entre 1994 y 2011, no sólo reafirman el avance del consenso aperturista en la región, sino que al mismo tiempo, dan cuenta de la vinculación entre la incorporación de mecanismos de democracia directa y los procesos de reforma constitucional. De hecho, casi la totalidad de las

⁴⁰ Hemos utilizado el término “plebiscito” ya que así se lo denomina en la propia legislación. Siguiendo nuestra propia conceptualización se trataría de un referendo obligatorio/facultativo.

⁴¹ Sólo en ese caso, la única opción que le cabría al presidente para no promulgar dicho proyecto, sería consultar a la ciudadanía mediante plebiscito (artículo 4 de la Constitución Política de la República de Chile).

constituciones latinoamericanas fueron reformadas durante la década del noventa y revisadas entre los años 2000 y 2015, tal como puede observarse en la Tabla IV.

**Tabla IV: Constitución Nacional Vigente y Última Revisión
(América Latina – hasta 2015)**

Países	Constitución Nacional Vigente	Última Revisión
Argentina	1994	-
Bolivia	2009	-
Brasil	1988	2014
Chile	1980	2014
Colombia	1991	2013
Costa Rica	1949	2011
Ecuador	2008	2014
El Salvador	1983	2014
Guatemala	1985	1993
Honduras	1982	2013
México	1917	2014
Nicaragua	1987	2014
Panamá	1972	2004
Paraguay	1992	2011
Perú	1993	2009
República Dominicana	2010	-
Uruguay	1966	2004
Venezuela	1999	2009

Fuente: Elaboración propia en base a análisis constitucional

Como ya he mencionado en el capítulo 1, no todas las iniciativas de apertura conllevan necesariamente un proceso de profundización democrática. Además, en varios casos estas iniciativas no sólo se han regulado sino que se han utilizado en el marco de procesos complejos: reformas en materia económica o de descentralización territorial y financiera;

bloqueos entre el poder ejecutivo y el legislativo (Altman 2005, Lissidini 2007); crisis de confianza entre representantes y representados; entre otras.

En el caso particular de los referendos, como bien señala Welp (2010: 27), durante el siglo XX estos se convocaron “tanto durante gobiernos autoritarios (Bolivia 1931; Paraguay 1940; Chile 1978, 1980; Uruguay 1980), como en democracias con dudosas credenciales (Perú 1919, Uruguay 1942), en democracias frágiles (Brasil 1963) y en democracias consolidadas o en consolidación”. Respecto a su utilización:

[...] desde 1900 hasta 2009, hubo 141 referendos en 13 países continentales de América Latina (no hubo consultas en México, Honduras, El Salvador y Nicaragua). En algunos casos, como Colombia en 2003 y Ecuador en 1994, 1995 y 1997, en un mismo día se votó sobre más de media docena de cuestiones, lo que sobredimensiona el peso de estos países en el cuadro general de la región (Welp: 2010:30)

La autora señala que en los últimos 30 años se convocó el 73% del total de los referendos realizados en la región desde 1900. Al respecto, es necesario poner el acento sobre dos cuestiones: a) las consultas populares realizadas con antelación a los últimos treinta años no se enmarcaban necesariamente dentro del juego democrático; y b) tanto los contextos de reglamentación como los de utilización de los referendos fueron muy diversos: desde consultas populares obligadas por la Constitución, iniciativas ciudadanas contra políticas neoliberales (como en Uruguay en 1990) o incluso legitimación de rupturas institucionales como e Perú en 1993 y en Ecuador en 1997 (Welp 2010:32).

Dentro de este contexto, resulta interesante remarcar el caso chileno, que si bien ha sido uno de los pioneros, junto con Uruguay, Ecuador y Panamá en reglamentar estos mecanismos, no ha vuelto a reformarlos en los últimos años y presenta la particularidad de haber encontrado su retorno democrático de la mano de uno de ellos: el referendo.⁴² De esta forma, en 1988 durante el gobierno dictatorial de Pinochet, el 56 por ciento de los ciudadanos votó en contra de la continuidad del régimen militar dando comienzo así al proceso de transición democrática.

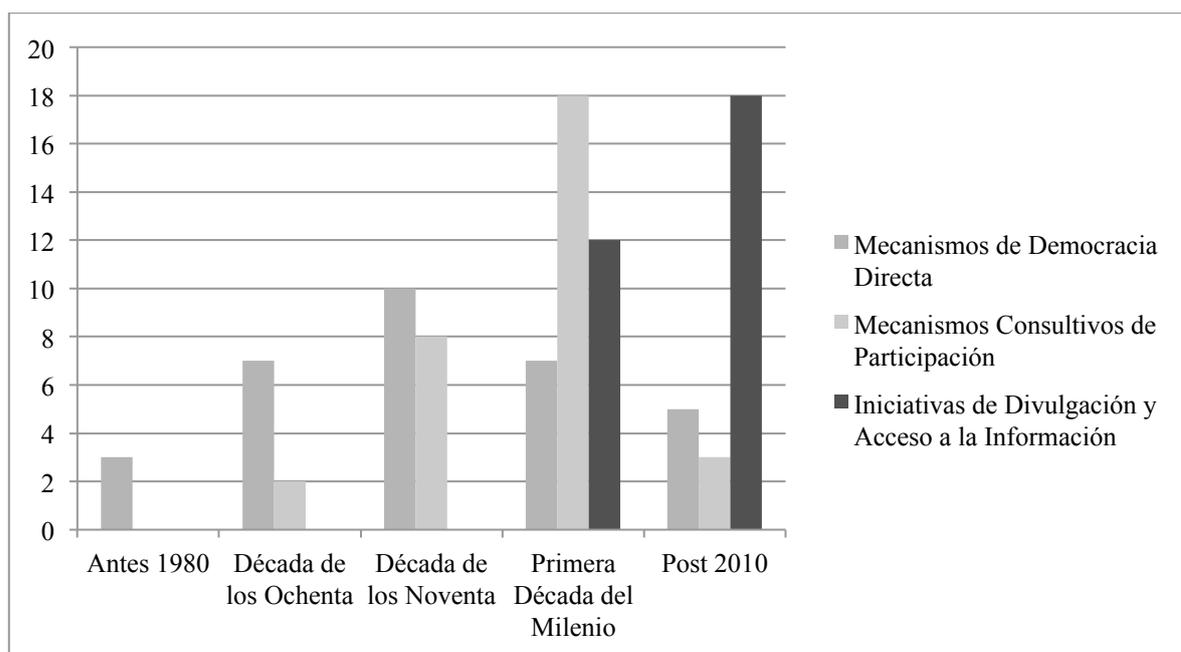
En este sentido, podemos afirmar que si bien regulación no implica utilización, en el caso de los mecanismos de democracia directa no solo la totalidad de las regulaciones han estado vinculados a procesos de reforma constitucional y la mayor parte de estas se han producido a partir de la década del noventa; sino que al mismo tiempo en las últimas tres

⁴² Al terminar esta tesis Chile habría un proceso participativo de cara a una reforma constituyente prevista en 2017. Para un mayor detalle sobre este proceso ver Welp (2016).

décadas se ha cuasi triplicado la utilización de estos mecanismos.

Sin embargo, a la hora de evaluar cuáles han sido los factores que llevaron a los países de América Latina a incorporar mecanismos de democracia directa, se observa que estos responden más bien a procesos de corte nacional que a procesos de interdependencia regional o global. Si volvemos nuestra mirada a la Tabla II o si bien la desplazamos hacia el Gráfico IV se ve cómo los mecanismos de democracia directa, a diferencia de las otras iniciativas analizadas, han mantenido una relativa estabilidad a lo largo de los distintos períodos, comenzando lentamente a reglamentarse con anterioridad a los años 80 y extendiéndose mayoritariamente durante los años ochenta y noventa.

Gráfico IV: Concentración de Surgimiento de Iniciativas de Apertura por Período Temporal



Fuente: Elaboración propia en función de base de datos elaborada por la autora

Del análisis comparado de los escenarios socio-políticos de incorporación de estos mecanismos en cada país, se desprende que estos han tenido que ver mayoritariamente con una combinación de estos procesos:

- 1) Procesos de profundización de la transición democrática o consolidación institucional

(Chile, Uruguay, Venezuela)

- 2) Contextos de refundación constitucional y conformación de asambleas constituyentes que incorporaron la voz de distintos actores de la sociedad civil (como en los casos de Bolivia, Ecuador y Venezuela así como también en el caso Colombiano⁴³)
- 3) Acuerdos entre líderes políticos en el marco de contextos de crisis de representación o gobernabilidad (como en el caso Argentino en 1994, el Paraguayo en 1989 o la reforma constitucional boliviana de 2004)
- 4) Procesos de presión y movilización de la sociedad civil (Brasil, Colombia, Ecuador)

Salvo en el caso puntual de Costa Rica, en donde la incorporación institucional de estos mecanismos se caracterizó por la necesidad de introducir el instrumento del referendo para dirimir la aprobación o no del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana, en el resto de los casos no se registra la incidencia de factores internacionales como propulsores de la incorporación de estos mecanismos.

De esta forma, si bien algunas experiencias de reformas se han nutrido de las experiencias en otros países, en particular a través de la experiencia de las asambleas constituyentes o enmarcadas dentro de los procesos de reconocimiento multicultural y multiétnico⁴⁴, no puede afirmarse la presencia de un proceso de difusión claro de emulación, aprendizaje o competencia en términos de la incorporación de mecanismos de democracia directa, sino que más bien se trató de un proceso de convergencia: de procesos individuales de incorporación de disposiciones democráticas de apertura más allá de la coincidencia en los factores que le dieron origen.

Esto es visible incluso en los casos de los países en que la regulación y utilización de mecanismos de democracia directa ha suscitado mayores controversias, como en los casos de Bolivia, Ecuador y Venezuela, en donde si bien distintos autores han realizado estudios comparados tratando de aprehender los tres casos de forma conjunta, abordando la contradicción entre la expansión de los mecanismos de democracia directa y una utilización de corte “neopopulista” o “plebiscitaria”, las diferencias entre estos tres tipos de experiencias,

⁴³ Para profundizar en el caso colombiano ver Bejarano & Pizarro (2002).

⁴⁴ Algunos autores señalan que la transición hacia el reconocimiento de los derechos multiétnicos y la modificación de las constituciones en Bolivia y Ecuador, cuenta con un cierto grado de asociación respecto al avance del reconocimiento de los derechos humanos presentes en la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de Naciones Unidas (Schilling Vacaflor & Kuppe: 2012).

como veremos a continuación, resultan mayores a las semejanzas.

Ecuador fue uno de los países pioneros en introducir estos mecanismos, en particular el referéndum en 1978, año que se toma como punto de partida para las transiciones democráticas en América Latina y que coincide justamente con las elecciones en Ecuador y República Dominicana. De esta forma, si bien en Ecuador la utilización de estos mecanismos ha demostrado rasgos de corte estratégico en particular por la utilización direccionada a posteriori de los mismos por el poder ejecutivo, la introducción de ellos tuvo que ver más bien con la organización de la transición a la democracia y las comisiones creadas por el gobierno de facto durante 1976 y 1978 para reformas las leyes electorales y de partidos políticos más que con un factor de fuerte movilización social, descontento con la política tradicional y el surgimiento de un nuevo liderazgo político, como en los casos boliviano o venezolano.

En el caso venezolano, la constitución de 1999 reformada en el marco de una asamblea constituyente que incorporó la participación de organizaciones sociales, rediseñó por completo el sistema político venezolano expandiendo no sólo los mecanismos de democracia directa sino que incorporando además instituciones para el diseño participativo de las políticas públicas a nivel local. En Bolivia, por su parte, la introducción de estos mecanismos ha estado vinculada no solo a un proceso de refundación constitucional en donde se amplió la base ciudadana de participación, sino que la misma se produjo en el marco de una crisis política, económica y social, en donde la reivindicación de la representación de los pueblos originarios y el rechazo a la representación tradicional de los partidos políticos fue crítica para la introducción de estas reformas.⁴⁵

Los procesos de incorporación de los mecanismos de democracia directa presentan distintos matices, vinculados al desarrollo de los eventos socio-políticos propios de cada caso analizado pero por sobre todas las cosas, vinculadas a coyunturas o bien de transición a la democracia o de profundas crisis de representación. Los casos mexicano y argentino resultan interesantes en este sentido, por las características “pactadas” que asumieron las respectivas reformas constitucionales que enmarcaron la incorporación de estos mecanismos, la argentina a través del “Pacto de Olivos” en 1994 y la mexicana en el contexto del “Pacto por México”

⁴⁵ Para más detalles sobre el caso ecuatoriano ver Crespo & Mayorga (2013) en Lissidini, Welp & Zovatto (2013).

en 2013⁴⁶.

Finalmente, si bien no entraremos en un análisis detallado de la utilización de estos mecanismos en la región, resulta interesante resaltar algunas características generales del proceso en la región:

- a) El uso de estos instrumentos a nivel nacional ha sido más bien modesto y altamente concentrado en un número pequeño de países: los más frecuentes Ecuador y Uruguay (Zovatto: 2014:63)
- b) Si bien no sólo la regulación sino también la utilización de los mecanismos de democracia directa se ha expandido a partir de los años 90, se observa una utilización creciente de los mismos en los países de la región andina, en especial en Bolivia, Ecuador y Venezuela, con posterioridad a las presidencias de Evo Morales, Rafael Correa y Hugo Chávez
- c) La revocatoria de mandato es el mecanismo menos extendido en la región y a la vez que el que más modificaciones ha sufrido. Sin embargo sólo se ha implementado a nivel nacional en Venezuela en 2004 y en Bolivia en 2008⁴⁷
- d) Si bien la consulta popular es el mecanismo más extendido en la región, los países más grandes del cono sur (Argentina y Brasil) poseen un diseño reactivo de este mecanismo, a la vez que los países de Centroamérica y México no la han utilizado hasta el momento

En la próxima sección analizaré qué sucedió con los mecanismos consultivos de participación ciudadana. Como veremos a continuación, a diferencia de los mecanismos de democracia directa, la expansión de mecanismos consultivos en América Latina ha estado atravesada por un proceso de difusión por emulación a nivel general, complementado con algunos procesos puntuales de convergencia y coerción.

Si bien existen una gran cantidad de iniciativas de carácter consultivo en América Latina y en el mundo, la experiencia de los consejos consultivos y en particular, la del presupuesto participativo fueron las primeras en iniciar el canon participativo a nivel regional.

⁴⁶ Para una profundización de los casos argentino y mexicano ver Lissidini, Welp & Zovatto (2013) y Barrientos del Monte & Añorve Añorve (2014).

⁴⁷ En ambos casos se trató de una revocatoria presidencial (a Hugo Chávez y a Evo Morales) que fracasó en su intento de destituir a los mismos. Para más detalles ver: Welp & Serdült (2012).

Enmarcadas en el surgimiento de una legislación participativa que también incluyó a los mecanismos de democracia directa como resultado del proceso constituyente de 1988 en Brasil, estas iniciativas pioneras se expandieron posteriormente a lo largo y ancho del continente en dos direcciones simultáneamente: desde el ámbito local hacia el global y desde la escala local a la escena nacional. En el próximo apartado me concentraré puntualmente en el proceso de surgimiento y expansión de la experiencia del presupuesto participativo. El análisis de este proceso y su conversión en una “buena práctica” a nivel internacional permite reflexionar sobre el rol que los actores internacionales y la interacción entre las realidades locales y globales jugaron a la hora de consolidar la tendencia aperturista, en lo que respecta a los mecanismos consultivos de participación.

2.2.2. Mecanismos Consultivos de Participación: La Internacionalización de la Experiencia del Presupuesto Participativo

Los mecanismos consultivos de participación no sólo han ido aumentando en cantidad, sino que sus diseños institucionales, las temáticas que abordan y las escalas que involucran se han ido complejizando durante los últimos años. Sin embargo, no cabe dudas que la iniciativa del presupuesto participativo ha sido una de las pioneras en la región y particularmente, la experiencia de Porto Alegre en Brasil ha sido una experiencia fundante que ha marcado el estudio y forma de abordaje del resto de las iniciativas. Es por eso que en este apartado me focalizo en esta iniciativa puntual, lo que no implica perder de vista que esta es sólo una sola del gran mapa de creatividad institucional latinoamericano.

La experiencia de Porto Alegre no sólo logró captar la atención de actores muy diversos: movimientos sociales, líderes de partidos políticos, activistas, intelectuales, académicos y expertos internacionales, sino que a la vez atravesó simultáneamente proyectos y espacios políticos diametralmente opuestos: la izquierda latinoamericana y el paradigma de la buena gobernanza y desarrollo; el Foro Social Mundial y el Banco Mundial. Más allá de la iniciativa puntual y cómo ésta fue amoldándose a las distintas realidades locales de la región, lo que resulta interesante de reconstruir de esta experiencia, a veintisiete años de haberse implementado por primera vez, es el proceso a partir del cuál la misma fue adquiriendo

resonancia regional y “glocal”⁴⁸.

¿Cómo se expandió el presupuesto participativo en la región? ¿Quiénes fueron los actores que lo promovieron? ¿Qué modalidades asumió el proceso de difusión? y ¿Cómo se relacionaron las experiencias pioneras con la incorporación de la legislación participativa-consultiva a nivel nacional?

Para comenzar, reflexionaremos en primer lugar, sobre los orígenes del presupuesto participativo nacido en Porto Alegre, Brasil para luego analizar el proceso a partir del cual esta experiencia pionera se convirtió en una de las “mejores prácticas”⁴⁹ recomendadas por los organismos internacionales a nivel global.

Cuatro factores claves convergieron en los orígenes de la instalación de una agenda participativa en Brasil: a) el cambio de los patrones asociativos de finales de los años setenta y la formación de asociaciones comunitarias que rechazaban la mediación clientelar tradicional; b) el restablecimiento del gobierno democrático en 1985; c) la profundización de la descentralización territorial y financiera a partir de la reforma constitucional de 1988 y; d) el surgimiento del Partido de los Trabajadores.

Según Graham (1990, citado en Avritzer, 2002) la política brasilera había estado desde el siglo XIX profundamente marcada por la presencia de mediadores políticos en la distribución de los bienes públicos. Sin embargo, en los años setenta, comienza un proceso de conformación de asociaciones barriales como parte de un movimiento social que se opuso al régimen autoritario en el país y que comenzó a reivindicar autonomía respecto de las tradicionales prácticas clientelares (Abers, 2000; Avritzer 2002). Estos nuevos patrones asociativos alcanzaron su mayor desarrollo hacia mediados de la década del ochenta, enmarcado en los comienzos del proceso de transición democrática y ya hacia 1988 su influencia quedaría plasmada en las reformas iniciadas a partir del nuevo proceso constituyente. Durante el proceso de reforma constitucional de 1988, no solo se introduce el

⁴⁸ Con “glocal” retomamos el concepto de Robertson (2000:220-221) con el objeto de repensar la relación de aparente tensión entre lo global y lo local (un mundo de tendencias globalizadoras como opuesto a uno de afirmaciones locales y particularismos enfrentado). Según el autor (2000:220,221) “[...] tenemos que ser conscientes, en términos cada vez más históricos, que son múltiples los caminos que ha tomado el problema posmoderno –o engañosamente moderno- de la relación entre lo global y lo local, lo universal y lo particular, etc.”

⁴⁹ Si bien el concepto de “mejor práctica” (*best practice*) surgió de la literatura del management vinculado a prácticas que mejoraran la performance de una organización o programa, el concepto fue lentamente adquirido notoriedad internacional para hacer referencia a un modelo que puede ser replicado en diferentes contextos respecto al lugar original en donde fue concebido

principio de “participación” en el primer artículo de la Constitución Nacional y los mecanismos de democracia directa pasan a incorporarse en el artículo 14 —como hubiéramos visto en el anterior apartado— sino que al mismo tiempo se avanza en la regulación de consejos consultivos en distintas áreas de políticas sociales tales como salud, educación, asistencia social, hábitat y niñez. A partir de esta reforma, los municipios se ven compelidos a crear consejos en cada una de las respectivas áreas sociales mencionadas como requisito obligatorio para recibir recursos financieros.⁵⁰

Así, vemos como Brasil fue uno de los primeros países de América Latina en incorporar a los ciudadanos en los procesos de producción de políticas públicas a nivel local, como luego lo harían Uruguay y Venezuela. Sin embargo, los comienzos de la historia de la institucionalización de la participación ciudadana en América Latina, y sobre todo en la política brasileña no puede entenderse ni por fuera de la reivindicación política de la escala local y el profundo proceso de descentralización, ni por fuera de la historia de llegada al poder de la izquierda a través del PT.

La Constitución Brasileña de 1988 presentó una faceta visiblemente descentralizadora otorgándole un rol central a los municipios tanto desde el punto de vista de la implementación de las políticas sociales como respecto a su propia autonomía financiera. En este contexto, el PT logra convertirse en una fuerza reformadora muy importante a nivel municipal. La mixtura de su base social de apoyo muy ligada a las clases trabajadoras pero con una fuerte raigambre movimientista y su emergencia en un contexto en donde la izquierda más ortodoxa se encontraba en crisis, posibilitaron una aproximación más flexible y heterodoxa a la forma de hacer política. Para la izquierda brasileña, descentralizar y ampliar la participación se convertirían en una condición necesaria del proceso de democratización y por tanto, de reducción de las desigualdades sociales.

Porto Alegre fue la única ciudad en Brasil donde la disputa política después de la democratización tuvo lugar entre sectores de la izquierda —más específicamente entre el Partido Democrático de los Trabajadores (PDT) y el PT— y durante la campaña, los debates entre ambos frentes se centraron en temáticas propias del nivel local: la falta de transparencia

⁵⁰ Precisamente, en la ley 8146/90 se termina de reglamentar la disposición respecto a la participación de la comunidad en la gestión del Sistema Único de Salud, incorporando un nuevo modelo de construcción de instancias democráticas de participación, control y fiscalización que fue profundizado a partir de la ley 8080/90. Tan solo para dar un ejemplo de cómo la participación fue institucionalizándose en la realidad brasileña, la composición de los consejos debía respetar la paridad entre representantes del gobierno (25%), prestadores de servicios (25%) y representantes de la sociedad civil (50%) (Gattoni: 2011).

y, en el caso particular del PT, a través de la reivindicación de la democracia participativa⁵¹ y el grado de autonomía de la organización sindical (Avritzer, 2002:8). Para Goldfrank (2011:163), la democracia participativa ofrecía al PT una alternativa a ambas: el liberalismo y la revolución violenta⁵². La democracia participativa, marcaba así una distancia con las visiones más ortodoxas de la izquierda, que desconfiaban de la capacidad transformadora de la participación institucionalizada. La mirada del PT planteaba la necesidad de estimular un cambio gradual, casi cultural. En palabras de Goldfrank (2011:164):

Las instituciones participativas en estas ciudades fueron originalmente diseñadas para ser amplias en su base de apoyo, abiertas a todos los ciudadanos y deliberativas, de modo tal que los participantes pudieran debatir y decidir sobre el gasto público y las políticas públicas en su distrito, su barrio o la ciudad misma. Las nuevas instituciones tenían la intención de promover un mecanismo de control que mejorara la transparencia del gobierno, evitando la corrupción y el clientelismo así como redireccionando la atención al gobierno, incluyendo trabajos públicos y servicios sociales a los pobres.⁵³

No solo la apelación a una mayor participación ciudadana caracterizaba el discurso de la izquierda brasilera, sino que también la referencia a la transparencia se hacía presente en el plano local. De hecho esta imbricación entre los discursos de transparencia y participación se dio durante las campañas electorales del PT, en diferentes localidades más allá de Porto Alegre, transformándose incluso en uno de los baluartes discursivos más importantes de la llegada del PT y del entonces presidente Lula Da Silva al poder nacional.

Sin embargo, si bien estos discursos conformaron gran parte del proyecto originario⁵⁴ del PT, el presupuesto participativo no fue una idea original de sus referentes. Entre el proyecto originario propuesto por la UAMPA y las asociaciones de Porto Alegre en 1985 y la iniciativa de presupuesto participativo liderada por el estado e implementado por el PT hay, tal como sugieren Ganuza & Baiocchi (2012: 3): “un corte con la democracia asociativa”, una

⁵¹ La primera vez que surge la idea del presupuesto participativo en Brasil fue cuando la Uniao das Associacoes de Moradores de Porto Alegre (UAMPA), reclama en 1986 el derecho a participar en la deliberación de asuntos presupuestarios en el ámbito local. Para un mayor detalle ver Avritzer (2002); Abers (1996).

⁵² “Participatory democracy offered an alternative both to liberalism and to violent revolution” (Goldfrank, 2011:163).

⁵³ Traducción propia. En palabras originales del autor: “Participatory institutions in these cities were originally designed to be broad based, open to all citizens, and deliberative, such that participants could debate and decide on public spending or public policies in their district, neighborhood or the city itself. The new institutions were also intended to provide an oversight mechanism to improve government transparency, avoiding corruption and clientelism, and to direct government attention, including public works and social services, to the poor”

⁵⁴ Para un análisis detallado sobre los cambios discursivos del PT en materia de transparencia desde sus orígenes hasta el involucramiento de sus principales líderes políticos en diferentes escándalos de corrupción ver Balán (2014).

pérdida del énfasis del rol de los representantes de las asociaciones comunales en detrimento de los ciudadanos individuales. Este dato, que muchas veces pasa inadvertido en la mayor parte de los estudios sobre presupuesto participativo no es un dato menor, sino que representa una característica fundante de la participación institucionalizada.

El proceso de expansión a nivel nacional es luego bien conocido. Entre los años 1989 y 1992 el presupuesto participativo se extiende hacia diez ciudades brasileras, nueve de las cuales eran gobernadas por el PT (Wampler, 2010: 14). A partir de 1993 algunas municipalidades no petistas comienzan a implementar el presupuesto participativo, extendiéndose esta iniciativa a 56 ciudades brasileras. Para 1997, 130 administraciones locales promueven el presupuesto participativo, dos tercios de las cuales correspondían a gobiernos no petistas. Finalmente para 2004, el 64% de las experiencias de presupuesto participativo eran implementadas por otros partidos políticos (Wampler, 2010: 15).

En 1990, un grupo importante de ONGs brasileras (el Instituto Cajamar y el Instituto Nacional de Administração e Políticas Públicas) conformaron el “Fórum Nacional de Participação Popular” (Foro Nacional de Participación Popular, FNPP) con el objeto de evaluar y sistematizar las experiencias de participación para estimular el intercambio y promover el desarrollo de nuevas experiencias. De hecho, los integrantes de este foro, participaron activamente del Foro Social Mundial de los años 2001 y 2002, promocionando las experiencias y posicionándolas a nivel global. También en sus inicios la Fundación Getulio Vargas en San Pablo y el Instituto Brasileiro de Análisis Sociais y Económicos (IBASE) realizaron un trabajo muy importante de sistematización de prácticas hacia el interior de Brasil. De esta forma, si en principio el presupuesto participativo había sido implementado como parte de una estrategia electoral vinculada a un proyecto político de izquierda, con el correr del tiempo se conformaron redes de activistas, expertos de la sociedad civil y académicos que comenzaron a generar conocimiento sobre la experiencia y a promover la implementación de esta experiencia hacia el interior de Brasil.

Pero más allá de la expansión de esta iniciativa a nivel nacional, lo interesante es también pensar las modalidades que asumió la difusión del presupuesto participativo a escala regional e incluso a nivel global. En 1996, la experiencia de Porto Alegre fue premiada en la Conferencia Hábitat II de Naciones Unidas en Estambul como una de las cuarenta mejores

prácticas⁵⁵ de gestión urbana y ya hacia 2005 la difusión de este dispositivo abarcaba no sólo América Latina sino también a países asiáticos (China, India e Indonesia), europeos (Italia, España y Serbia) y del Sudeste Africano.

Que el presupuesto participativo haya logrado una expansión global en menos de diez años sorprende menos que la rapidez con la que el PT perdió el patrocinio de esta iniciativa. Si en un principio fueron diferentes ONGs brasileras, incluso de corte progresista, tales como Federação de Órgãos para Assistência Social (FASE) e Educacional e Instituto Polis, quienes se encargaron de difundir la experiencia hacia el interior de Brasil y en particular también a gobiernos no petistas (Villas Boas 2004; Grazia 2003); a la postre los encargados de difundir y enarbolar las ventajas comparativas de la implementación de esta iniciativa en la región y en el mundo fueron principalmente las agencias multilaterales —entre los que se destacan el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); UN-HABITAT y el Banco Mundial (BM)— y las agencias internacionales de cooperación al desarrollo como la USAID, la GTZ (Agencia de Cooperación Técnica Alemana), la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo Internacional (AECID), entre otras.

Lo que a primera vista resulta contradictorio es cómo esta práctica que fue incluso presentada en el marco del Foro Social Mundial como una experiencia local con potencialidad de ser replicada y utilizada a nivel global para democratizar las instituciones económicas — recordemos que el Foro Social Mundial nació como la contracara concreta del Foro Económico Mundial⁵⁶— terminó transformándose en una herramienta más dentro del kit del desarrollo económico y reducción de la pobreza que los activistas en búsqueda de procesos de globalización alternativos querían evitar. En palabras de los expertos del Banco Mundial:

[el presupuesto participativo] es una herramienta para educar, involucrar y empoderar a los ciudadanos en el fortalecimiento de una buena gobernanza. La revalorización de la transparencia y la rendición de cuentas que el presupuesto participativo crea puede ayudar a reducir la ineficiencia, disminuyendo el clientelismo, el patronazgo y la corrupción⁵⁷ (Shah, 2007: 1).

⁵⁵ Este reconocimiento se establece en función de dos parámetros: la orientación por temas —ya que el presupuesto participativo como herramienta de producción de políticas públicas permite a los ciudadanos elegir qué proyectos implementar— y el favorecimiento de procesos de rendición de cuentas.

⁵⁶ Para un mayor detalle del surgimiento del Foro Social Mundial ver Teivainen (2002: 623)

⁵⁷ Traducción propia: “is a tool for educating, engaging, and empowering citizens and strengthening demand for good governance. The enhanced transparency and accountability that participatory budgeting creates can help reduce government inefficiency and curb clientelism, patronage, and corruption.” (Shah, 2007:1)

Si bien en esta definición se hace latente el rol explícito que tiene la “herramienta” del presupuesto participativo dentro del paradigma de la buena gobernanza; algo que no llama tanto la atención es la vinculación que los expertos establecen entre la participación, la transparencia y la rendición de cuentas. Más allá del nuevo paradigma normativo en el que esta visión inscribe al presupuesto participativo, y las consecuencias que la difusión de este marco haya podido tener en la región; la vinculación entre participación, transparencia y presupuesto participativo precede al discurso de los organismos internacionales, encontrándose presente en el discurso mismo del propio PT. Es esta una característica que me interesa recalcar puntualmente, ya que me hace disenter de la literatura que ha pensado los procesos de expansión del presupuesto participativo en dos etapas opuestas: una que involucró dinámicas “*bottom-up*” o desde abajo y otra “*top-down*” o desde arriba. Tal como fue mencionado en el capítulo 1, las iniciativas consultivas de participación —como también los mecanismos de democracia directa y las iniciativas de transparencia— retienen siempre un alto grado de dirección y regulación de los gobiernos, en tanto son iniciativas de apertura de la gestión. Sin embargo, esto no las exime de formar parte del complejo entramado social, y como tal de las presiones y pujas de los distintos sectores sociales; sino que siempre retienen un carácter transversal y cruzado entre ambas dinámicas (*bottom-up* y *top-down*).

Volviendo al proceso de difusión, en un principio, la experiencia del presupuesto participativo se expandió en Brasil a nivel nacional a partir de un proceso de difusión por aprendizaje. Este proceso estuvo mayoritariamente vinculado a la presencia de redes de *advocacy*, en este caso conformadas por líderes políticos, sociales y académicos vinculados a un espacio político de corte progresista. Siguiendo a Keck & Sikkink (1998:3):

Las redes son estructuras comunicativas [...]deben ser entendidas como espacios políticos, en las que actores situados diferencialmente negocian —formal e informalmente— los significados sociales, culturales y políticos de su empresa conjunta.⁵⁸

En los años 90 también las recientes experiencias de izquierda en América Latina, como La Causa R en Venezuela o el Frente Amplio en Uruguay ponían en práctica esta iniciativa. Sin embargo, una vez que el presupuesto participativo fue reconocido como una de las mejores prácticas de gestión urbana en 1996 y la red de activistas participó en el Foro Social Mundial

⁵⁸ En su versión original: “Networks are communicative structures. To influence discourse, procedures, and policy, activists may engage and become part of larger policy communities that group actors working on an issue from a variety of institutional and value perspectives. Transnational advocacy networks must also be understood as political spaces, in which differently situated actors negotiate —formally or informally— the social, cultural, and political meanings of their joint enterprise.”

de Porto Alegre en 2001 y en 2002 esto ocasionó un efecto catalítico que posicionó al presupuesto participativo como una herramienta de gestión a nivel global.

Desde allí, los organismos internacionales comenzaron a jugar un rol cada vez más fuerte en la difusión de la iniciativa a nivel regional, enmarcando dicha práctica dentro del paradigma de la *good governance* y apoyando la implementación del presupuesto participativo tanto en términos operativos como en términos económicos. Esta intervención normativa del paradigma de la *good governance* influyó decisivamente en los lineamientos de los Estados nacionales en la región, consolidando una tendencia en la forma en que este tipo de prácticas se implementaban. Así, los mecanismos consultivos de participación se difundieron en una segunda etapa a partir de un doble proceso de “emulación” y de “coerción”. Emulación, en tanto las prácticas fueron difundidas por su valoración social, más allá del conocimiento estricto acerca de sus resultados, y por coerción, en tanto en algunas ocasiones los organismos internacionales promovieron mecanismos consultivos de participación como condición para la recepción de contraprestaciones puntuales (tales como préstamos o créditos).

El proceso de difusión trajo aparejado en sí mismo grandes mutaciones respecto del formato original de presupuesto participativo que había sido implementado en Porto Alegre, acarreado diferentes transformaciones en el campo estratégico de la política local, delimitando incluso en varias instancias, un repertorio de participación⁵⁹ específico caracterizado por la individualización y la descolectivización (Gattoni:2011).

En la Tabla V presentamos los años y localidades en que surgieron las primeras experiencias de presupuestos participativos en los distintos países de la región.

⁵⁹ La noción de “repertorio de acción colectiva” de Charles Tilly (1978) se aplica al conjunto de medios que un grupo dispone para canalizar sus demandas. En este sentido, trasladar la noción de repertorio al concepto de participación implica describir distintas formas de interacción entre actores, objetos de acción, tiempos, lugares y circunstancias estratégicas a partir de las cuales se constituye un determinado patrón de participación.

Tabla V. Primeras Localidades y Años en los que se Implementaron Mecanismos Consultivos de Participación por País

País	Localidades	Años
Brasil	Porto Alegre	1989
Nicaragua	Esteli	1990
Uruguay	Montevideo	1990
Venezuela	Caroní -Ciudad Guayana, Caracas	1990
Bolivia	La Paz, El Alto, Curahuara de Carangas, Tarabuco	1994
Paraguay	Asunción	1995
Guatemala	Quetzaltenango	1999
República Dominicana	Villa González	1999
Ecuador	Archidona, Cotacachi, Nabón	2000
Perú	Villa El Salvador, Ilo	2000
Chile	Cerro Navia, Area Metropolitana	2001
Costa Rica	Abangares, Matina, Oreamuno y San Rafael	2001
Colombia	Risaralda	2002
Panamá	Colón	2002
Argentina	Rosario	2003
El Salvador	Olocuilta, La Paz, Cojutepeque	2006
Honduras	Municipios del Norte de Choluteca y del Suroeste del Valle de Comayagua y La Paz	2010
México	San Pedro Garza García, Municipios del Área Metropolitana de Monterrey	2000

Fuente: Elaboración propia en base a fuentes secundarias

Lamentablemente, la cantidad y diversidad de experiencias ha impedido realizar un análisis exhaustivo de la totalidad de las experiencias a nivel nacional. Sin embargo, he reconstruido, a partir de fuentes secundarias, los factores principales que dieron origen a las primeras experiencias en los dieciocho países latinoamericanos. En la Tabla VI se presentan los casos agrupados por los factores (tanto causales como contextuales) que intervinieron en su promoción.

Tabla VI. Clasificación de Experiencias según Factores Causales y Contextuales

Presión de la Sociedad Civil	Influencia de Organismos Internacionales	Coyunturas de Alternancia Política o Crisis de Representación	Contexto de Reformas de Descentralización o Modernización de la Gestión	Movimientos y/o Organizaciones de Izquierda	Contexto Postautoritario o de Postconflicto Armado
Porto Alegre (Brasil)	Asunción (Paraguay)	Porto Alegre (Brasil)	Abangares, Matina, Oreamuno y San Rafael (Costa Rica)	Esteli (Nicaragua)	Porto Alegre (Brasil)
Caroní (Venezuela)	Quetzaltenango (Guatemala)	Esteli (Nicaragua)	Risaralda (Colombia)	Montevideo (Uruguay)	Montevideo (Uruguay)
Curahuara de Carangas y El Alto (Bolivia)	Villa González (República Dominicana)	Montevideo (Uruguay)	Cerro Navia y Área Metropolitana (Chile)	Caroní (Venezuela)	Esteli (Nicaragua)
Archidona, Cotacachi, Nabón (Ecuador)	Abangares, Matina, Oreamuno y San Rafael (Costa Rica)	Caroní (Venezuela)	Colón (Panamá)	El Alto (Bolivia)	El Alto (Bolivia)
Villa El Salvador (Perú)	Colón (Panamá)	Cerro Navia y Área Metropolitana (Chile)	Rosario (Argentina)		
Olocuilta, La Paz, Cojutepeque (El Salvador)	Municipios del Norte de Choluteca y del Suroeste del Valle de Comayagua y La Paz (Honduras)	San Pedro Garza Garcia, Municipios del Área Metropolitana de Monterrey (México)	Municipios del Norte de Choluteca y del Suroeste del Valle de Comayagua y La Paz (Honduras)		

Fuente: Elaboración propia en base a fuentes secundarias

Una primer visión comparativa permite corroborar un primer grupo de iniciativas consultivas que se expande al calor de las fuertes tendencias descentralizadoras que afrontó la región durante los años 90, a la vez que coincide temporalmente en la mayoría de los casos, con los años posteriores a la implementación de iniciativas de democracia directa o de reformas de modernización de la gestión estatal.⁶⁰ Dentro de este grupo de iniciativas, podemos incluir a las experiencias de Colombia, Argentina, Costa Rica, Paraguay, Panamá y México.

Por ejemplo, a partir de la reforma de la Constitución Nacional en 1986 en Colombia, se introduce la descentralización de los municipios en lo político, administrativo y fiscal. Aquí comienzan a surgir algunas reformas en materia de participación como la introducción de la consulta popular y la participación de las organizaciones no gubernamentales. Finalmente, la constitución de 1991 consagra la participación, dándole rango constitucional a organismos de

⁶⁰ Algunas excepciones son el caso mexicano y el de República Dominicana, países que primero implementaron mecanismos consultivos de participación y luego reglamentaron los mecanismos de democracia directa.

participación ciudadana como el Consejo Nacional de Planeación, produciéndose la primer experiencia en la ciudad de Pasto bajo la figura de "Cabildo Abierto"⁶¹. En este contexto ya partir de la experiencia piloto de presupuesto participativo en el municipio de Risaralda en 2002. En el caso de Costa Rica, por ejemplo, la implementación del presupuesto participativo vino de la mano de la implementación del FOMUDE: "Proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización". El mismo consistió en elaborar planes de desarrollo local mediante talleres de participación con organizaciones locales y líderes comunales en coordinación con representantes de las distintas municipalidades. Respecto al caso argentino, también en 1996 comenzó un fuerte proceso de descentralización municipal en Santa Fe que dividió a la provincia en seis distritos (Annunziata 2011:406). En este marco en 2002, se lanzó una experiencia piloto del presupuesto participativo en Rosario durante la gestión del por ese entonces intendente socialista, Hermes Binner.

Finalmente en el caso mexicano, según Olvera (2009:20) los municipios de San Pedro Garza García y otros municipios en la zona metropolitana de Monterrey experimentaron iniciativas parecidas a la del presupuesto participativo entre fines de los 90's y principios del 2000. Las mismas aparecen según el autor vinculadas a la trayectoria abierta por el sector "moderno de la tecnocracia panista". A su vez en el caso paraguayo, las ciudades de Asunción (desde 1995) y Villa Elisa (a partir de 1997) adoptaron la práctica de Audiencias Públicas de Presupuesto, con el apoyo y asesoramiento de organismos norteamericanos interesados en combatir la corrupción en el sector público.

También en el año 2002, surgen las primeras experiencias de planificaciones participativas en el Municipio de Colón (Panamá) como parte de un programa más amplio de descentralización y modernización promovido por el Banco Interamericano de Desarrollo, sin embargo la experiencia no logró una amplia difusión en el país. En el año 2015 el municipio de Panamá comenzó a implementar el Presupuesto Participativo nutriéndose de las experiencias de San Juan (Puerto Rico) y Medellín (Colombia).

En líneas generales, este primer grupo de experiencias presentaron las iniciativas consultivas como una herramienta de participación relativamente "aséptica", con diseños

⁶¹ El Cabildo abierto es la reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad.

institucionales más restrictivos, tendientes a favorecer formatos individualizantes en detrimento de profundizar las redes de solidaridad preexistentes en el territorio⁶².

Un segundo grupo de iniciativas, surgió de la mano de partidos políticos y movimientos sociales de izquierda o, en su defecto, de líderes locales provenientes de comunidades originarias, ambos enmarcados en territorios con fuertes tradiciones de movilización y/o asociativismo de base. Dentro de este grupo, se destaca la experiencia ya analizada de Porto Alegre en Brasil, así como las primeras experiencias surgidas en Nicaragua, Uruguay y Venezuela; a su vez que las surgidas más tardíamente en Bolivia, Ecuador y Perú. En 1992, por ejemplo, el gobierno municipal de Esteli gobernado por el Movimiento Comunal Nicaragüense (MCN) promovió políticas de participación ciudadana con el objeto de maximizar la utilización de los escasos recursos municipales y contribuir a la cohesión social post conflicto armado. El proceso participativo era muy similar al presupuesto participativo y estaba organizado en Cabildos, al igual que la experiencia colombiana.

Por su parte la experiencia Uruguay "hacía parte de la izquierda renovada y postautoritaria que abogaba por la profundización de la democracia a través de la participación popular" (Goldfrank, 2006: 6). La experiencia de Montevideo, promovida por el Frente Amplio, veía al presupuesto participativo como una "estrategia que ayudaba a la relegitimación del estado de cara a los ataques neoliberales" (Goldfrank, 2006: 6). También en Venezuela, la primera experiencia surgen en Caroní en 1990 en un contexto en que Clemente Scotto, candidato del partido La Causa R (Causa Radical), muy ligado al movimiento sindical venezolano, fue electo primer alcalde del Municipio Caroní (Almacaroní) del Estado de Bolívar, al mismo tiempo que Andrés Velásquez, candidato de la misma fuerza política gana la gobernación del Estado Bolívar. Y en Bolivia, tanto Curahuara de Carangas como El Alto poseían un importante capital social preexistente, basado en la presencia de un asociativismo étnico muy fuerte y en el caso de el Alto, el alcalde, José Luis "Pepelucho" Paredes, pertenecía al Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) (Gattoni, 2013).

⁶² Es importante subrayar que no connotamos con esta caracterización una evaluación necesariamente negativa respecto de la magnitud de la participación que genera este tipo de repertorio. Lo que tratamos de marcar es que estos dispositivos incentivan un determinado tipo de participación individual, orientada al vecino y/o ciudadano, disuadiendo la participación de formatos colectivos de participación. (Natalucci, Pérez, Schuster y Gattoni: 2013)

En el caso de Ecuador, una primer etapa de promoción de iniciativas se produjo entre 2000 y 2004, en los municipios denominados "alternativos" (en la Sierra norte y centro, en el sur y en las provincias amazónicas) con alcaldes/alcadesas indígenas o partidos de izquierda, la mayor parte liderados por el movimiento Pachakutik. Finalmente, en el caso de Perú, las primeras experiencias surgidas en Villa El Salvador e Ilo estuvieron muy ligadas al nacimiento del propio municipio, a partir de la creación del asentamiento humano por parte de la organización vecinal CUAVES (Comunidad Autogestionaria de Villa El Salvador).

Por último, un tercer grupo de experiencias, surgieron impulsadas por los organismos internacionales en el marco de la promoción de programas integrales vinculados al desarrollo local, la planificación estratégica y la disminución de la corrupción. Dentro de este grupo se destacan algunas experiencias tales como la paraguaya o la panameña que ya mencionamos antes y otras como las de Guatemala, República Dominicana, Costa Rica, El Salvador y Honduras. Asimismo, otros casos que pueden ser incluidos dentro de este grupo, son nuevamente Nicaragua, Bolivia, Ecuador y Perú, que en la segunda ola de expansión de iniciativas consultivas de participación, culminaron promoviendo marcos normativos nacionales que regulan y estandarizan la implementación de estas iniciativas en el plano local.

En el caso de El Salvador, la participación ciudadana y la transparencia son incorporadas en la gestión municipal a partir de un paquete de reformas aprobadas por la Asamblea Legislativa en 2006 y publicadas en el Diario Oficial el 18 de enero de ese mismo año. Esta reforma se destacó por ser el producto de un proceso de concertación entre diversas organizaciones de la sociedad civil, liderada por la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) y en la que participaron diversas ONGs y comités de desarrollo local (Peña & Barrera, 2013:11). Particularmente con el Decreto Legislativo 929/06 se incorporan mecanismos de participación ciudadana en el ámbito local, entre el que se encontraba el presupuesto de inversión participativa a la vez que otras medidas de transparencia y acceso a la información pública. Municipios como los de Olocuilta, La Paz y Cojutepeque, fueron algunos de los pioneros en implementar estas iniciativas. También en Costa Rica los organismos internacionales ejercieron una gran influencia. Experiencias pioneras, tales como las de los municipios de Abangares, Matina, Oreamuno y San Rafael, surgieron a partir del Proyecto de Auditoría y Desarrollo Local auspiciado por la GTZ (Agencia de Cooperación Técnica Alemana) en cooperación con la Contraloría General de la República.

Por su parte en el caso de Ecuador, vale la pena mencionar una segunda etapa, a partir de 2004 de expansión del presupuesto participativo a municipios que recibieron asesorías de cooperación internacional, de ONGs, nacionales e internacionales y el apoyo de Naciones Unidas (UN-HABITAT, UNICEF, CARE, COSUDE, CIUDAD, entre otras) (Saulière: 2009). Esta etapa dio lugar a una tercera y última, a partir de 2009, de expansión de estas iniciativas por todo el país, debido a la sanción de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, en donde, entre otras iniciativas de participación y transparencia se explicitan las veedurías ciudadanas con énfasis en los procesos de planeación presupuestaria y ejecución del gasto público

Finalmente en Honduras, a partir de los procesos de modernización del Estado de los años 90 se crearon distintas figuras para la participación ciudadana en el ámbito de lo local. En particular, a partir de la Ley de Municipalidades (Decreto 134/91). En dicho decreto se contemplaron, entre otras, el Plebiscito y el Cabildo Abierto y en el año 2000 se agregaron la figura del Comisionado Municipal y los Consejos de Desarrollo Municipal (CODEM). Uno de los proyectos pilotos más documentados registrados en Honduras es el del municipio de San Ignacio, patrocinado tanto por el Programa de Fortalecimiento del Régimen Municipal y Desarrollo Local en Honduras (PFM) de la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo Internacional (AECID) como por el Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos (CIPRODEH). Así, este municipio recolectó experiencias de otras localidades de la Mancomunidad de Municipios del Norte de Francisco Morazán e impulsó una experiencia de presupuesto participativo en 2010 que involucró a distintos sectores sociales, económicos e instituciones de San Ignacio. Al mismo tiempo desde 2011, con el apoyo técnico y financiero de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) se comenzaron a aplicar auditorías y presupuestos participativos en todas las mancomunidades de los municipios del norte de Choluteca (MANORCHO), y del suroeste del Valle de Comayagua y La Paz (MANSUCOPA) (López & Martín: 2011).

De esta forma, vemos que un análisis más profundo del surgimiento, desarrollo y expansión de las experiencias en cada país muestra cruces e imbricaciones entre las clasificaciones antecedentes. Sin embargo, tal como demostré en un trabajo anterior (Gattoni, 2013), las condiciones del surgimiento de las iniciativas consultivas de participación y en especial la particular relación entre los promotores de las mismas y los patrones de asociatividad preexistentes en el territorio ayudan a explicar y por tanto predecir los resultados y las potencialidades de dichas experiencias a futuro. En especial, estudié cómo la

intervención normativa⁶³ de los organismos internacionales en la promoción del presupuesto participativo —enmarcado en un agenda de descentralización y desarrollo en América Latina— se tradujo, sobre todo hacia fines de los años 90 en un conjunto de recomendaciones que impulsaron a países como Perú, Nicaragua, República Dominicana, El Salvador y Honduras a regular la promoción del presupuesto participativo a nivel nacional. Si bien esto trajo consecuencias diversas, una de ellas fue la masificación de las experiencias en estos países, y la implantación de diseños prefabricados que en algunos casos no tuvieron en cuenta la trayectoria que algunas localidades ya tenían en la implementación de estas iniciativas. La Tabla VII resume los marcos normativos existentes en América Latina en materia de regulación del presupuesto participativo a nivel nacional.

Tabla VII. Marcos Normativos que Regulan los MCC a Nivel Nacional

País	Marcos Normativos a Nivel Nacional
Brasil	no
Nicaragua	Ley N. 40 y 261 (1997)
Uruguay	no
Venezuela	Ley de Consejos Locales de Planificación Pública (2006)
Bolivia	Ley de Participación Popular (1990)
Paraguay	no
Guatemala	no
República Dominicana	Ley de Presupuesto Participativo N. 170/2007
Ecuador	Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social (2009)
Peru	Ley de Presupuesto Participativo N. 28056/2003
Chile	no
Costa Rica	no
Colombia	no
Panamá	no
Argentina	no
El Salvador	Decreto 929 (2006)
Honduras	Decreto 134/2000
México	no

Fuente: Elaboración propia

⁶³ Una demostración de esta influencia normativa ha sido la firma de la Carta iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. La misma, adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno realizada en Portugal en el año 2009 fue adherida por todos los países latinoamericanos.

En Bolivia, la Ley de Participación Popular impulsada en 1994 por el entonces presidente Gonzalo Sanchez de Losada exigió la creación de consejos locales con responsabilidades en la creación del presupuesto y en el monitoreo de su implementación. Según Goldfrank (2011:21) esta ley, habría surgido en sus inicios como una forma de controlar el tradicional desborde social sobre el Estado boliviano para frenar a los sindicatos izquierdistas de obreros y campesinos. Es por esto que Altman (2003:73) citado en Goldfrank (2011:22) señala cómo las principales confederaciones obreras, los comités cívicos y las élites departamentales se opusieron a la mencionada Ley de Participación Popular. Esta ley, no sólo tuvo como objetivo la descentralización y la colocación de inversiones en el gobierno local, sino que al mismo tiempo se tradujo en un proceso de institucionalización de la participación territorial, a partir del reconocimiento de las Organizaciones Territoriales de Base (OTB)⁶⁴ quienes constituían el único sujeto político con pleno derecho a la participación y planeación municipal regulado en la ley.

En la misma línea, Perú en el año 2003, durante la presidencia de Alejandro Toledo puso en marcha la Ley Marco de Presupuesto Participativo (Ley N. 28056). A partir de ella se exigía la creación de consejos locales con responsabilidades en la administración del presupuesto y el monitoreo de su implementación; obligando a los gobiernos regionales, provinciales y municipales a promover la participación ciudadana en la formulación, el debate y la concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos. Una de las particularidades de esta norma —que sufrió diversas modificaciones a lo largo del tiempo—⁶⁵ fue que introdujo como agentes participantes a la figura de la sociedad civil organizada, restringiendo la participación a aquellas organizaciones que poseen personería jurídica.

República Dominicana también introdujo en 2007 el Sistema de Presupuesto Participativo Municipal (Ley N. 170-07) bajo la presidencia de Leonel Fernández. Esta ley promueve el presupuesto participativo municipal como principal mecanismo de consulta y participación ciudadana para influir en las decisiones de inversión del municipio, estableciendo instancias de consulta y participación de los ciudadanos en las decisiones del plan de inversiones municipal anual, a la vez que instituyendo como mecanismos de control a los Comités de Seguimiento y Control y los Comités de Auditoría.

⁶⁴ Tal como se expresa en la legislación, las OTB son “organizaciones comunitarias campesinas e indígenas en áreas rurales y asociaciones vecinales en las áreas urbanas”.

⁶⁵ En noviembre de 2008, por ejemplo, se modifican, a partir de la Ley 29.290 los artículos 4, 5, 6 y 7, formalizando aún más los procedimientos del presupuesto participativo.

En el caso de Nicaragua el escenario es aún más complejo y muestra cómo los distintos factores se entrecruzan en un mismo caso. Las primeras experiencias de presupuesto participativo, como la del municipio de Esteli, son posteriormente difundidas por el Movimiento Comunal pero también por diversos organismos de cooperación, tales como la Agencia Danesa de Cooperación Internacional (DANIDA). Al mismo tiempo, distintas alcaldías gobernadas por el FSLN también adaptan la experiencia de Esteli a sus propios municipios. Finalmente, bien entrados los años 90 se introducen reformas de descentralización y participación, estimuladas por donantes internacionales, lo cual derivó en la aprobación de las leyes 40 y 261 que ampliaron la participación ciudadana en el ámbito nacional. Según Hoyt (1997) citado en Goldfrank (2007:22): “Estas leyes obligaban a los gobiernos municipales a consultar con los ciudadanos los presupuestos a través de cabildos abiertos y comités de desarrollo vecinales y municipales. Sin embargo, la voluntad política de los alcaldes para compartir el poder en cuanto la toma de decisiones, el uso honesto y transparente de los fondos internacionales y la aplicación de las reformas, han sido cuestionados incluso por algunos observadores que simpatizan con el fsln [Frente Sandinista de Liberación Nacional]”.

Si bien este tipo de legislación impactó considerablemente en el diseño institucional de las distintas iniciativas, en aquellas localidades en donde los gobiernos locales interactuaron con las organizaciones o comunidades territoriales en la administración de los fondos provenientes de organismos internacionales —como en Villa El Salvador o Curahuara de Carangas, por ejemplo, en donde el gobierno promovió la disseminación y actividades de entrenamiento y formación en conjunto con agencias de cooperación internacional aprovechando los principios de asociatividad preexistentes en el territorio— las repercusiones fueron muy favorables para el desarrollo de la experiencia, minimizando así los costos de los diseños institucionales restrictivos. Incluso, en algunos casos, la intervención de los organismos⁶⁶ tuvo repercusiones sumamente favorables en el desarrollo del presupuesto participativo, en tanto llegó a sopesar las falencias que en términos económicos tenían los gobiernos regionales para transferir fondos a los municipios. En Nicaragua, por ejemplo, el presupuesto participativo nace como una necesidad del gobierno municipal de racionalizar el uso de los recursos escasos frente a la ausencia de transferencias presupuestarias de parte del gobierno central. Y en Guatemala, las reformas descentralizadoras fueron iniciadas con los

⁶⁶ En el caso particular de Bolivia, el financiamiento provenía de la recepción de los fondos aliviadores de la deuda del programa Heavily Indebted Poor Countries (HIPC II).

procesos de paz en los años noventa y principalmente promovidas por los organismos internacionales sin mayores resistencias (Goldfrank: 2006). Es por ello que en términos de los resultados concretos de las iniciativas consideramos que es importante concentrarse en el estudio de la interacción entre los distintos factores que se entrecruzan en el plano local: el capital social preexistente, las características específicas del proceso de descentralización territorial y el tipo de influencia de los organismos internacionales en la promoción de la experiencia (normativa, financiera, o ambas).

A diferencia de la mayor parte de los países de Centroamérica, o de Perú y Bolivia; el caso pionero y paradigmático de Brasil no presenta hasta la fecha una legislación específica encargada de regular la experiencia del presupuesto participativo a nivel nacional. En particular Goldfrank (2012:2), ha hecho alusión a la imposibilidad del PT de traducir, con posterioridad a la obtención de la Presidencia Nacional del líder del PT Lula Da Silva, la experiencia del presupuesto participativo a nivel nacional, excluyéndolo de su programa de gobierno. Sin embargo, al mismo tiempo, es posible destacar el rol cada vez más importante que ha asumido la *Secretaria-Geral da Presidência da República* (Secretaría General de la Presidencia de la República) en la promoción de otro tipo de iniciativas consultivas. De acuerdo con la Ley N. 10.683 de Mayo de 2003 y tal como se enuncia en la página web del organismo, el Secretariado General es el encargado de asesorar al Gobierno Federal y al Presidente de la República en la relación y la consulta con los movimientos sociales y los trabajadores, incluyendo la creación e implementación de canales de consulta sobre las prioridades en la agenda de temas del país. Solo para mencionar un ejemplo, entre 2003 y 2013 el número de consejos nacionales consultivos se incrementó ampliamente, llegando a cubrir 40 nuevos temas a ser priorizados (cultura, derechos de las mujeres, turismo y deporte, entre otros). También, otros importantes mecanismos consultivos a nivel nacional fueron incorporados al *O Plano Plurianual*, un plan de mediano plazo que establece las directrices, objetivos y metas que deben ser seguidos por el Gobierno Federal a lo largo de un período de cuatro años, a la vez que en 2003 se creó el Consejo para el Desarrollo Económico y Social (CDES), un Consejo creado por la Ley N. 10683/03 que tiene como principal competencia:

asesorar el Presidente de la República en la formulación de políticas y directrices específicas, y apreciar propuestas de políticas públicas, de reformas estructurales y de desarrollo económico y social que hayan sido sometidas por el Presidente de la

República, para articular las relaciones de gobierno con representantes de la sociedad (Página Web CDES⁶⁷)

En los casos de Argentina, México, Chile, Uruguay, Paraguay y Colombia, no existen marcos normativos que regulen esta práctica a nivel nacional. Sin embargo varias de las experiencias a nivel local han recibido fondos de organismos internacionales para desarrollarse. Por un lado, algunos municipios comenzaron a promover este tipo de experiencias, ya sea en el marco de procesos de modernización del estado, o bien a través de la asesoría de comunidades de expertos nucleados en ONGs⁶⁸. De hecho, hemos constatado diversas redes entre municipios de estos países, que incluso han derivado en la conformación de “hermandades” entre los mismos o la promoción de capacitaciones conjuntas entre gobiernos locales de diferentes países financiados por organismos internacionales. El caso del Municipio de Morón, en Argentina, por ejemplo desarrolló e impulsó en cooperación con el gobierno de Nueva Zelanda, durante 2006, el programa “Construyendo Puentes” cuyo objetivo principal era compartir e intercambiar experiencias sobre democracia participativa. En Ecuador, también la asistencia de alcaldes y alcadesas al Encuentro Internacional organizado por el Programa de Gestión Urbana para América Latina y el Caribe (PGU-ALC) auspiciado por el PNUD en Cotacachi en 2001 tuvo un efecto catalítico en la expansión de las iniciativas de presupuesto participativo en el país. Es importante destacar que el encuentro contó con actores políticos de gobiernos locales que ya habían implementado la experiencia en Brasil, a la vez que también asistieron al evento líderes peruanos con el objeto de firmar una carta de compromiso para promover y velar por “los principios del presupuesto participativo y la gestión democrática” (Saulière: 2009).

En el caso de Argentina, por ejemplo, en donde las primeras experiencias surgieron tras la crisis de 2001-2002, mayoritariamente como respuesta a una necesidad de relegitimación de las distintas autoridades políticas locales, se conformó en 2003 un Programa de Presupuesto Participativo del Gobierno Nacional, en el marco de la Jefatura de Gabinete de Ministros que reunió a expertos para conformar una red de experiencias y otorgar capacitaciones con el patrocinio de algunos organismos internacionales puntuales: UNICEF, PNUD como así también la intervención de universidades nacionales.

⁶⁷ <http://www.cdes.gov.br/int-es/t-1/consejo-de-desarrollo-economico-y-social-cdes.html>

⁶⁸ Para más información sobre la relación entre los gobiernos locales, ONGs y financiamiento internacional, ver Navarro Arredondo (2013).

Finalmente, en México y en Chile, dos de los países que han sido pioneros en la promoción de las iniciativas de transparencia, los lineamientos en materia de participación social llegaron en primer lugar de la mano de las reformas políticas y de modernización durante los años 90 y luego se profundizaron con posterioridad a la implementación de la agenda de transparencia, siempre priorizando la vinculación entre las ONGs y los Estados locales.

En el próximo apartado me concentraré en analizar el surgimiento y expansión de las iniciativas de acceso a la información y divulgación en América Latina. Si en el caso de los mecanismos consultivos de participación —a diferencia de los mecanismos de democracia directa— ha sido posible establecer un patrón de convivencia entre distintos procesos de difusión que operaron en la expansión de estas iniciativas a lo largo y ancho de la región a la vez que en cada país; en el caso de las iniciativas de transparencia — particularmente las leyes de acceso a la información—es posible delimitar un proceso de difusión mucho más preciso, atravesado por el accionar de comunidades epistémicas que lograron convertir el derecho a la información en una agenda de gestión pública a nivel regional, principalmente a través del apoyo de agencias internacionales específicas.

2. 2. 3. Iniciativas de Divulgación y Acceso a la Información: Una Alianza de Expertos

Se esperaba que los emperadores chinos “admitieran su propia imperfección como una prueba de su amor por la verdad y por miedo a la ignorancia y la oscuridad”. Los orígenes del gobierno de la accountability no están en Occidente, sino en Oriente, en el punto más alto de la Dinastía Ch’ing. (Chydenius: 2002, citado en Ackerman & Sandoval-Ballesteros: 2006, 88)⁶⁹

Inspirada en la institución china del “Censurado”, el Congresal Anders Chydenius promueve en Suecia, en el año 1766, la que sería la primer ley de acceso a la información y libertad de expresión a nivel global. Promulgados en la misma ley, la libertad de prensa y el acceso a la información pública, ambas marcaban un camino al que la región latinoamericana y los organismos internacionales se iban a sumar varios siglos más tarde: el reconocimiento de acceso a la información pública como derecho universal.

Tal como explican Ackermann & Sandoval-Ballesteros (2006:88) no es casual que el acceso a la información se hubiera regulado en sus orígenes conjuntamente con la libertad de

⁶⁹Traducción propia, en su versión original: “Chinese emperors were expected to admit their own imperfection as a proof for their love of the truth and in fear of ignorance and darkness” The origins of government accountability are not in the West, but in the East at the high point of the Ch’ing Dynasty.”

prensa, en tanto y en cuanto el hecho de poder acceder a información relevante del gobierno es condición de posibilidad para poder conformar una opinión libre e independiente. Lo mismo sucede con la participación ciudadana. Participar, rendir cuentas, controlar e involucrarse en los asuntos gubernamentales sólo es posible en un contexto en el que la información pública —pero a la vez la información relevante— se encuentra disponible para el acceso de todos. Sin embargo, hasta comienzos del nuevo milenio, ningún organismo internacional había reconocido ni proclamado el libre acceso a la información pública como derecho. Es recién en el año 2000 que la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la OEA, amparándose en la ampliación del reconocimiento del derecho a la libertad de expresión expresa que la libertad de información es un derecho fundamental y lo reconoce a través de la aprobación de la Declaración Interamericana de Principios sobre Libertad de Expresión. Si bien hoy la dependencia mutua entre libertad de expresión y el derecho a la información parece algo evidente: “la simbiosis de estos derechos, sin embargo, es producto de décadas de campañas, definición de estándares y jurisprudencia” (Mendel, 2009: 3).

La historia de la promoción de las iniciativas de divulgación y acceso a la información en la región ha tenido sus vaivenes, y lo que comenzó como defensa y la búsqueda por regular un derecho —patrocinado en particular por un grupo de activistas (periodistas y abogados)— terminó convergiendo y adquiriendo un impulso exponencial, con la expansión de la agenda de la *good governance* y la lucha contra la corrupción.

Así, no sólo la lucha por el reconocimiento de un derecho ha permitido establecer vínculos estrechos entre el acceso a la información, la libertad de expresión y la participación ciudadana. Cuando el acceso a la información comenzó a entrecruzarse con la agenda de la transparencia, distintos bancos multilaterales de desarrollo comenzaron a financiar y promover este tipo de políticas a lo largo y ancho de la región. Desde el punto de vista económico el acceso a la información y la divulgación de los datos comenzó a presentarse como condición necesaria para el cálculo de los costos y beneficios de los ciudadanos-usuarios. Tal como señalan Birchall (2014:83): “Es sumamente importante la forma en que las políticas de transparencia pueden facilitarle el flujo a la libertad del mercado de capitales, tornando las transacciones fiscales más fáciles”⁷⁰.

⁷⁰ Traducción propia. En su versión original: “Of primary importance is the way in which transparency policies can facilitate the flow of free market capital by making global fiscal transactions easier”.

¿Cómo se originó el proceso de expansión de las iniciativas de divulgación y acceso a la información en la región? ¿Quiénes fueron los protagonistas de este proceso de difusión y cuáles fueron sus características?, ¿Cómo llegó el acceso a la información a asociarse con una agenda anticorrupción? Estas y algunas otras preguntas más guiarán el desarrollo de esta sección.

A pesar de la importancia que fueron adquiriendo las leyes de acceso a la información dentro del paradigma de la *good governance* y el desarrollo, tal como señalan Ackermann & Sandoval-Ballesteros (2006:86): “las leyes son principalmente criaturas políticas y no económicas”. Los autores, analizan la explosión global de leyes de acceso a la información y a través de un análisis histórico comparativo que va desde 1766 (cuando Suecia dictó la ley de Acceso a la Información) hasta 2006, concluyen que no hay una correlación real entre desarrollo económico y la promoción de leyes de acceso, sino que por el contrario, las leyes de acceso a la información fueron impulsadas en países con diverso grado de desarrollo económico. Son los factores políticos por sobre los económicos, los que a juicio de los autores tienen más impacto en el dictado de las leyes. Resaltan el importante rol jugado por la movilización de la sociedad civil, así como el impacto de los actores internacionales en la última ola de leyes de acceso⁷¹ —tanto para enmarcar normativamente la promoción de las leyes en la agenda anticorrupción (como hizo el banco mundial), como para apoyar el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil (como hicieron la Fundación Open Society o la Unión Europea, entre otras).

Veamos entonces cómo y cuándo se fue conformando el mapa regional en materia de acceso a la información en América Latina. En la Tabla VIII se presentan los años en que los países de la región dictaron legislación en materia de acceso a la información, ya sea disposiciones emanadas del poder legislativo como también los decretos del poder ejecutivo. Entenderé por iniciativas de acceso a la información aquellas disposiciones normativas (ya sean estas normas o decretos) que permiten a los ciudadanos, residentes y otras partes interesadas acceder a documentos o información de carácter “público” —principalmente en manos del Estado o empresas estatales— sin por ello estar obligado a demostrar algún tipo de interés legítimo. Como algunos estudios han analizado (Villanueva, 2003; Michener, 2015), las características particulares y el contenido de cada una de las iniciativas analizadas varía de

⁷¹La última ola analizada por los autores incluía a Filipinas, España, Portugal, Corea del Sur, Tailandia, Sudáfrica y México así como a la mayor parte de los países de la Ex Unión Soviética.

país en país. Aunque no es el objetivo de este trabajo analizar las diferencias específicas entre los distintos tipos de legislación, sí volveré sobre algunas de las características principales a lo largo del apartado y en particular en la tercer parte de la tesis. En particular, las más importantes tienen que ver con: el rango jurídico de la norma; la naturaleza del órgano garante; el alcance de la legislación; las obligaciones en materia de transparencia activa y pasiva, y las respectivas sanciones por incumplimiento. Los casos de Chile y Argentina, ilustrarán más en detalle porqué son centrales estas características.

Tabla VIII. Iniciativas de Acceso a la Información Pública en América Latina

País	Año de Sanción	Tipo de Legislación
Colombia	1985/2014	Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional n.º1712
Panamá	2002	Ley de Acceso a la Información n.º6
México	2002	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental DOF 14-07-2014
Perú	2002	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública n.º27806/27927
Argentina	2003/2016	Decreto de Acceso a la Información Pública n.º 1172 Ley de Acceso a la Información Pública n.º 27275
Ecuador	2004	Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública n.º 24
República Dominicana	2004	Ley General de Libre Acceso a la Información Pública n.º200
Bolivia	2005	Decreto Supremo n.º 28168
Honduras	2006	Decreto Legislativo de Transparencia y Acceso a la Información Pública n.º170
Nicaragua	2007	Ley de Acceso a la Información Pública n.º 621
Chile	2008	Ley n.º202285: Sobre Acceso a la Información Pública
Guatemala	2008	Decreto de Acceso a la Información Pública n.º 57
Uruguay	2008	Ley n.º18381: Derecho de Acceso a la Información Pública
El Salvador	2010	Ley de Acceso a la Información Pública n.º 534
Brasil	2011	Ley n.º12527: Regula o acesso a informações
Paraguay	2014	Ley de Libre Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental n.º5282
Costa Rica	n/a	no
Venezuela	n/a	no

Fuente: Elaboración propia en base a legislación

El primer dato que salta a la luz es la coincidencia temporal de estas iniciativas al inicio del nuevo milenio. Las iniciativas de acceso a la información se encuentran dentro de las iniciativas de apertura más recientes, junto con las iniciativas de gobierno abierto y

apertura de los datos. Solo dos países no han promovido legislación nacional en materia de acceso a la información: Costa Rica y Venezuela. Sin embargo, si bien ambos países no poseen una legislación específica que regule el derecho al acceso a la información, sí poseen determinadas pautas organizativas respecto al manejo de la información, ya sea en la ley orgánica del Ministerio Público o de la Administración Pública, como en el caso venezolano, o bien regulaciones que especifican el acceso a la información en distintos temas específicos, como en el caso costarricense.

Al igual que en materia de democracia directa y democracia consultiva, es posible confirmar una tendencia regional respecto a la promoción de iniciativas en materia de acceso a la información en la región. Esta tendencia es luego complementada por la regulación en los respectivos países de programas de apertura de los datos y la suscripción a la Alianza para el Gobierno Abierto hacia finales del milenio (tal como puede observarse en la Tabla IX).

Tabla IX: Compromisos Asumidos en Materia de Gobierno Abierto

País	Plan de Acción en Ejecución a la Fecha (2016)	Fecha de Unión a la "Alianza por el Gobierno Abierto" (OGP)
Argentina	Segundo Plan de Acción	2012
Bolivia	n/a	n/a
Brasil	Segundo Plan de Acción	2011
Chile	Segundo Plan de Acción	2011
Colombia	Segundo Plan de Acción	2014
Costa Rica	Segundo Plan de Acción	2013
Ecuador	n/a	n/a
El Salvador	Segundo Plan de Acción	2013
Honduras	Segundo Plan de Acción	2012
Guatemala	Segundo Plan de Acción	2012
México	Segundo Plan de Acción	2011
Nicaragua	n/a	n/a
Panamá	Segundo Plan de Acción	2013
Paraguay	Tercer Plan de Acción	2012
Perú	Segundo Plan de Acción	2012
República Dominicana	Segundo Plan de Acción	2012
Uruguay	Segundo Plan de Acción	2012
Venezuela	n/a	n/a

Fuente: Elaboración propia en base a Open Government Partnership

Sin embargo es importante inscribir el fenómeno de la expansión de las leyes de acceso a la información en América Latina en el marco del contexto global de expansión de iniciativas de apertura. Al respecto, una de las diferencias más importantes entre el proceso de expansión de las iniciativas de acceso a la información y divulgación respecto a los mecanismos consultivos de participación es de dónde partió la “iniciativa originaria”, cuáles fueron las raíces que conformarían a la postre el bosque global de iniciativas de apertura. Como vimos en el apartado anterior la particularidad del proceso de expansión de los mecanismos consultivos de participación fue que las iniciativas replicadas en Latinoamérica y en el mundo entero partieron de la propia región latinoamericana. El “cianotipo” (*blueprints*), para utilizar la denominación de Weyland (2005) nació en Porto Alegre. En el caso de las leyes de acceso a la información, el proceso de expansión es diferente, el cianotipo ya se había originado en el norte y cuando llegó a América Latina la difusión de las leyes de acceso a la información ya se encontraba en auge, resultando el proceso regional tan solo una parte del proceso de difusión global.

Es por eso que si bien es posible observar una coincidencia temporal en la promoción de iniciativas de acceso en América Latina, lo que podríamos describir como una nueva “ola” en la implementación de iniciativas de apertura, no es posible afirmar la presencia de una estricta curva de difusión en “S”, como las que plantean los estudios tradicionales⁷² de difusión si sólo tenemos en cuenta los sucesos de la región.⁷³ Las iniciativas de acceso a la información en la región representan tan sólo una parte del proceso de difusión global, caracterizado por procesos de interdependencia entre países, en términos de la existencia de verdaderas comunidades epistémicas que lograron, junto con el apoyo de actores internacionales puntuales, influenciar y cambiar los contextos de producción de políticas y legislaciones en la materia a nivel nacional.

¿Cuándo y cómo nace el interés por el acceso a la información en la región?. Es posible identificar en términos heurísticos, dos momentos claves que marcan la evolución del debate y las características que va adquiriendo el mismo a lo largo del tiempo. En primer

⁷² Rogers fue uno de los primeros exponentes de la teoría de la difusión. Si bien la aplicación de esta teoría tenía como objetivo explicar la difusión de las innovaciones tecnológicas, haciendo foco en el individuo como unidad de análisis privilegiada, distintos científicos sociales han retomado sus aportes. En 1962, Rogers distinguió entre distintos momentos o categorías de adoptantes de las innovaciones: los innovadores, los primeros adoptantes, la mayoría precoz, la mayoría rezagada y los tradicionales.

⁷³ Más allá de que no es el objetivo de este trabajo comprobar esta tendencia en términos del modelo matemático específico.

lugar, un momento inicial que coincide con el retorno a la democracia en la región y la conformación de los primeros núcleos de activistas y expertos (mayoritariamente periodistas y abogados) que *a posteriori* serían los principales encargados de instalar el debate en materia de acceso tanto en las distintas realidades nacionales como en el plano internacional. Y, en segundo lugar, un momento de confluencia discursiva entre estas comunidades epistémicas, que serán analizadas en profundidad en la siguiente parte de la tesis, y el surgimiento y la instalación de una agenda anticorrupción en la región. Como veremos más adelante, es en este segundo momento —de conformación de una coalición transnacional por el acceso a la información y la libertad de expresión— en el que se terminan de expandir las leyes de acceso a nivel regional.

La primer etapa en la que se empiezan a conformar estos círculos de expertos, coincide con un momento de reacción ante las prácticas autoritarias que habían caracterizado los años dictatoriales en la región. De esta forma, el acceso a la información era visto como un derecho a ser garantizado, y en varios casos formaba parte de una agenda de derechos más amplia que incluía la defensa del derecho a la libertad de expresión, el *habeas data* y el *habeas corpus*. Este momento, coincide también con la incorporación de los mecanismos de democracia directa que hubiéramos analizado anteriormente y con un proceso de refundación constitucional ligado al retorno democrático. Sin embargo, el derecho de acceso a la información pública no llega a formalizarse en legislación específica hasta el año 2002, de la mano de las primeras legislaciones en Panamá, México y Perú.

La única experiencia previa de legislación sancionada a nivel regional antes del año 2002, fue el caso de Colombia, país que en 1985 promulgó la Ley n.º 57 sobre publicidad de documentos oficiales y administrativos, que marcaría un importante antecedente a la Ley n.º1712 sancionada en el país en el 2014. Sin embargo, la sanción de esta ley no tuvo la misma influencia que la Ley mexicana de 2002 en el establecimiento de estándares a nivel regional. En esta influencia, no sólo tuvo que ver el contenido de la ley y la novedad introducida por la ley mexicana de crear un ente autónomo regulador, sino que al mismo tiempo, fue el propio proceso de conformación de la ley y de los términos y actores que estarían involucrados en el debate lo que terminaría siendo decisivo en la influencia de los procesos de aprendizaje y emulación en la región. De hecho, la experiencia colombiana no fue la única que se produjo con anterioridad a la mexicana. También, antes ya se había sancionado en Panamá la ley N. 6 sobre transparencia de los asuntos públicos en conjunción con el *habeas data*. Al respecto, es interesante que el proceso de amparo por *habeas data* se

había establecido también con anterioridad en Argentina, Brasil, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela, de la mano de otras protecciones a los derechos humanos como el habeas corpus; no así en Panamá y en México, en donde la figura del habeas data nace como consecuencia de la promulgación de la ley de acceso a la información (Brewer-Carías, 2009:11).

En el caso de la ley en Panamá, quienes tuvieron un rol muy activo tanto en la promulgación de la ley como en el seguimiento de su implementación fueron el capítulo nacional de Transparencia Internacional en Panamá, la Defensoría del Pueblo y la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa (APEDE). Transparencia Internacional presentó en el año 2000 uno de los tres proyectos que sirvieron como base para que la ley fuera finalmente sancionada. Muschett (2004: 120) señala cómo ese proyecto fue “engavetado” hasta que en el año 2001 la Defensoría y la APEDE lograron integrar los tres proyectos⁷⁴ que habían sido entregados a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa para aprobar de forma conjunta la Ley de Transparencia ese mismo año. Si bien el proyecto hacía hincapié en la “devolución de la confianza ciudadana en la administración pública” para coadyuvar la transparencia y combatir la corrupción, en todas las sesiones de debate participaron también expertos en derecho y periodistas, provenientes de la APEDE, del Colegio Nacional de Abogados, y del Sindicato de Periodistas de Panamá. Sin embargo, el caso de Panamá es particular, en tanto las redes de expertos que se conformaron en torno al debate del acceso a la información pública no tuvieron un rol tan importante en la aprobación y sanción de la ley — como veremos en otros casos como el mexicano— sino que se involucraron más en el proceso de seguimiento y control de su implementación. De hecho, es en mayo de 2002 cuando finalmente estas redes empiezan a involucrarse más bien en conjunción con el apoyo de los organismos internacionales, dado que con la emisión del decreto reglamentario el debate sobre el derecho de acceso a la información da un grave retroceso en el país, exigiendo el mencionado decreto una demostración de interés como parte del pedido de acceso. Esta reglamentación fue duramente criticada por la OEA, el Defensor del Pueblo de Panamá y los medios de comunicación y finalmente culminó en la presentación de una acción legal ante la Corte Suprema de Justicia, que luego de algunos retrocesos, fue dejada sin efecto recién en el año 2004⁷⁵.

⁷⁴ El proyecto de Transparencia Internacional (capítulo Panameño) hacía hincapié en el derecho a la libertad de información, el del Legislador Jerry Wilson priorizaba la obligación del Estado de facilitar información pública y el del Legislador José I. Blandón se focalizaba en el Habeas Data.

⁷⁵ <http://www.freedominfo.org/countries/panama.htm>

En este sentido la experiencia panameña recién da un giro importante en 2004 y posteriormente en 2013, a partir de la Ley N. 33 que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información. Con lo cual si bien la experiencia panameña precede en términos estrictamente temporales a la ley mexicana, en términos de su influencia y evolución es una ley que se encuentra vinculada más a aquel segundo momento heurístico que mencionaba al comienzo de este apartado, a la agenda internacional de la transparencia y la lucha contra la corrupción.

El caso peruano y el caso mexicano pueden ser analizados en un registro diferente, en tanto marcan un antecedente respecto a las consecuencias positivas que tiene para la sanción y puesta en agenda de una ley de acceso a la información, la conformación de alianzas entre grupos de periodistas, medios de comunicación y ONGs. En este sentido, el caso mexicano ha sido el caso que más ha sido estudiado como muestra de este fenómeno. Al respecto, tanto Bertoni (2011) como Michener (2010) analizan la relación entre la prensa y el derecho de acceso a la información pública examinando la incidencia de los periodistas y los medios de comunicación en la promoción de legislación en materia de acceso. No está de más aclarar que Eduardo Bertoni fue el primer Relator Especial para la Libertad de Expresión en la OEA, asumiendo el cargo en julio de 2014 y que Michener, además de ser académico, es un reconocido activista que participa activamente de la Open Government Partnership, a la vez que dirige la Transparency Audit Network⁷⁶, patrocinado por la Open Society Foundation. Michener (2009)⁷⁷ explica que existe una correlación entre las publicaciones de la prensa en materia de transparencia y la fortaleza de las leyes en los países latinoamericanos. En el caso chileno, por ejemplo, destaca cómo *El Mercurio* —el diario de mayor tirada del país— tuvo una cobertura tres veces superior al del diario *El País* en Uruguay (con un promedio de 7.8 noticias por mes), y cómo la ley uruguaya emergió moderadamente débil si se la contrasta con la chilena (1.7 sobre 3 puntos, contra 2.3). Bertoni (2011), también analiza en un informe para el Banco Mundial, el rol de la prensa como “agenda setter” y aunque se concentra en estudiar particularmente los casos argentino y mexicano, explica cómo también en Perú y en Honduras la gestación de este tipo de coaliciones entre la prensa y las ONGs fueron sumamente relevantes en la promoción de las leyes de acceso.

⁷⁶ La “Red de Auditoría de Transparencia” (en español) es un esfuerzo de colaboración basada en investigación y promoción para desarrollar, aplicar, comparar y compilar evaluaciones de cumplimiento con las obligaciones de transparencia públicas; tales como leyes de libertad de información, los estatutos de datos abierto o reglamentos financieros de campaña. Más información sobre el proyecto en: <http://transparencyevaluation.net>.

⁷⁷ In an article written for the webpage of FreedomInfo, the global network of Freedom of Information advocates.

En el caso de Perú, el Consejo de la Prensa Peruana realizó una campaña de educación ciudadana entre 2001 y 2003 basada en la publicación de más de 1000 avisos publicitarios concientizando en materia de acceso y una vez aprobada la ley siguió realizando acciones en conjunto con organizaciones sociales locales y regionales para el establecimiento de estándares internacionales en la materia. Ejemplos de los mismos han sido la “Declaración de Chapultepec”, “Los principios de Lima” y “Socius: lineamientos para el acceso a la información pública” (Bertoni: 2011). Respecto al caso hondureño, el autor resalta el rol del Consejo del Sector Privado de Honduras así como la Asociación de Proprietarios de Medios y la Asociación de Periodistas, sin embargo al igual que en el caso Panameño, explica que el involucramiento de estos sectores se produjo con posterioridad a la sanción de la ley.

El caso mexicano es el caso más emblemático en lo que respecta a la conformación de una comunidad epistémica que reunió a periodistas, dueños de medios de comunicación, expertos y miembros de ONGs. Bautizado como “el Grupo Oaxaca” por Ginger Thompson, corresponsal del periódico The New York Times en México, este grupo de actores mediáticos, organizaciones no gubernamentales, periodistas y académicos “combinaban una amplia gama de perfiles, actividades profesionales y empresariales, con un bagaje de experiencia periodística y conocimiento de la trama del régimen autoritario, así como de la temática asociada con el derecho de acceso a la información pública” (Escobedo, 2003: 73).

La emergencia de esta red de expertos que comenzó a instalar en la agenda pública desde febrero de 2001 el derecho al acceso a la información coincidió con el contexto de alternancia política en el país y los comienzos de la presidencia de Vicente Fox. En febrero de 2001, el director del diario “El informador de Guadalajara” y presidente de la Asociación de Editores de los Estado propuso un primer paquete legislativo enmarcado en el derecho a la información que incluía una ley de acceso a la información pública, una ley de transparencia publicitaria y medios públicos y que proponía al mismo tiempo la regulación del derecho a réplica (Villanueva: 2003, 8). Hacia fines de mayo, en Oaxaca, la Universidad Iberoamericana, la Fundación Konrad Adenauer, el diario El Universal, la Asociación Mexicana de Editores y la Fraternidad de Reporteros de México, convocaron a un seminario en donde se formuló la “Declaración de Oaxaca”⁷⁸ en la que se proponía enfocar las energías

⁷⁸La Declaración de Oaxaca impulsaba la formulación y la aprobación de una ley. Entre otros principios postulaba la adecuación respecto al texto constitucional (la información pública es un derecho de los ciudadanos); que los sujetos obligados fueran todos los poderes de gobierno; el establecimiento de para aquellos que incumplieran el deber de proporcionar la información; un régimen mínimo de excepciones; la creación de un

comunes en avanzar con el primer objetivo: el de lograr posicionar en la agenda el derecho por el acceso a la información pública. Fue allí en donde se creó una comisión técnica con un ejercicio colegiado⁷⁹ que posibilitó el fortalecimiento de las tareas de *agenda setting* complementadas con el ejercicio del *lobbying* o cabildeo —en particular intentando persuadir a la oposición del PAN dentro de la Cámara de Diputados (Escobedo, 2003:69).

Si bien el proceso de conformación de esta comisión técnica a simple vista parece un hecho de mera relevancia nacional, una observación más detallista de sus integrantes y las trayectorias de quiénes la conformaron da cuenta de cómo la situación mexicana ya se enmarcaba en el contexto regional y cómo el debate mexicano era influenciado a la vez que “influenciador” de los distintos debates que se estaban produciendo en la región. Solo para dar un ejemplo, Ernesto Villanueva, argentino, quien formaba parte de la Comisión Técnica del Grupo Oaxaca, no sólo coordinaba el Centro Iberoamericano de Derecho a la Información sino que a posteriori formaría parte del grupo Libertad de Información - México A. C. (LIMAC), uno de los principales encargados de difundir la experiencia mexicana en la región. El propio Villanueva señala en una ponencia presentada en 2003 en un Foro Internacional organizado por el Instituto de Prensa y Sociedad de Perú que:

Como parte de la agenda del futuro en América Latina y para generar casos de éxito, tanto en la aprobación de leyes de acceso a la información pública como en su debida implementación, se requiere: a) Compartir experiencias entre los principales actores de la región sobre el tema de manera que pueda construirse una sinergia positiva a que nivel de América Latina permita construir masa crítica sobre el tema. Esto puede construirse a través de un sitio web y de encuentros periódicos sobre todo para observar aquellos procesos que vayan más adelantados como el de Argentina, México y Perú. b) Dotar a esta organización de lo que se podría denominar un catálogo de lecciones aprendidas, tomando en cuenta que cada país tiene sus propias particularidades, pero que se podría retomar algunas estrategias implementadas en otros países de la región. c) Es necesario insistir en que el tema no puede ser sólo parte de unos cuantos expertos, sino que debe bajar a los estudiantes y a los ciudadanos en general a través de la reforma de los planes educativos y de la creación de programas de investigación en las universidades que pongan el acento en el derecho a la información. (Villanueva, 2003: 157-158)

órgano independiente para resolver controversias entre los particulares y la autoridad; la reformar y derogación de todas las disposiciones jurídicas y reglamentos que se oponían al derecho de acceso a la información pública.

⁷⁹Integraban esta comisión: Roberto Rock, Director General Adjunto Editorial de El Universal; Luis Javier Solana, Asesor Editorial de El Universal; Miguel Bernardo Treviño del Grupo Reforma; Jenaro Villamil de La Jornada, Luis Salomón, Coordinador Editorial de El informador de Guadalajara y representante de la asociación de editores de los estados; Juan Francisco Escobedo, coordinador de la Maestría en Comunicación de la Universidad Iberoamericana, Ernesto Villanueva, coordinador del Centro Iberoamericano de Derecho a la información, Issa Luna Pla, investigadora del Centro Iberoamericano de Derecho a la Información, Salvador Nava Gomar, coordinador de la Maestría en Derecho Constitucional y Democracia de la Universidad Anahuac del sur; Jorge Islas de la UNAM y Asesor Jurídico de Canal Trece; y Miguel Carbonell del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Una de las estrategias del Grupo Oaxaca, fue lograr articular el acceso a la libre información pública con el artículo 19 que garantizaba el derecho de libertad de expresión en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Esta articulación entre el derecho de acceso y el derecho de libertad de expresión, que había sido adoptada por la Asamblea General de la OEA en 1948, resultó exitosa en posicionar el acceso a la información como un derecho humano universal e incluso, fue retomada, como vimos anteriormente en 2004 por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la OEA. El rol jugado por el Grupo Oaxaca en posicionar el derecho de libertad de expresión en la agenda, logró un impacto mediático tan fuerte que generó que el gobierno también elaborara un proyecto de ley de acceso a la información pública, mientras convocaba a su vez a foros de consulta pública abiertos a toda la comunidad. Sin embargo, la imposibilidad de presentar un proyecto de iniciativa legislativa en México llevó a endurecer el posicionamiento mediático y las estrategias de cabildeo del grupo. Finalmente, a partir del apoyo de la oposición se consigue presentar el proyecto de ley en la cámara de diputados y ambas iniciativas, la presentada por el Grupo Oaxaca y la del poder ejecutivo, son tratadas en simultáneo en abril de 2002, dando origen finalmente a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Este breve recorrido por el caso mexicano ilustra el rol articulador que juegan las comunidades de expertos en la conformación de consensos en torno al derecho de acceso a la información. Si bien el Grupo Oaxaca no era una organización civil, ni un grupo de ONGs, con el correr del tiempo fue logrando un cierto grado de institucionalización, a través de la conformación de la comisión técnica y la promoción de acciones conjuntas entre distintos grupos mediáticos, organizaciones académicas y redes de periodistas. Si bien es verdad que los miembros del grupo renunciaron a ocupar cargos en el órgano garante de la ley (el IFAI) (Bertoni, 2011:13), a la postre, algunos voceros del grupo comenzaron a difundir la experiencia mexicana en el resto de los países de la región.

Tal como sucedió con las iniciativas consultivas de participación y el caso de Porto Alegre, fue la confluencia entre esta agenda nacional con una agenda y discurso normativo a nivel internacional —en este caso enmarcado más fuertemente en la promoción de la transparencia y la lucha contra la corrupción— lo que otorgó el gran impulso expansivo a las leyes de acceso a la información en la región. En este sentido, es importante destacar la acción de distintos organismos multilaterales en la región, tales como la Relatoría por la Libertad de

Expresión de la OEA y la confluencia entre esta visión del acceso a la información como un derecho con la agenda de la transparencia. Tal como relata Karina Banfi:

En ese momento el relator para la libertad de expresión era Eduardo Bertoni, argentino especialista en temas de libertad de expresión y él lo que trae en 2004 —en el marco de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos— es esto: dejar de ver la libertad de expresión como un derecho propio de la defensa a los ataques de los periodistas o a quienes ejercen este derecho como censura previa, amenaza, muerte etcétera, sino que lo abre a nuevos derechos de la libertad de expresión: acceso a la información pública, publicidad oficial, desconcentración de medios. Abre una materia en el 2004 con directrices que las podés buscar. Y eso genera que en Latinoamérica digan: “Ah pará, nosotros estamos trabajando con información pública, lo podemos trabajar desde los derechos humanos”

Aparte de la OEA, organizaciones de distinta raigambre y alcance comienzan a patrocinar el derecho al acceso a la información pública en la región: las Naciones Unidas, Transparency International acompañado de los distintos capítulos nacionales; organismos de cooperación internacional e intergubernamentales tales como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE); fundaciones privadas y sin fines de lucro tales como The National Endowment for Democracy (NED), el Centro Carter, la Fundación Para el Debido Proceso, la Fundación Open Society, la Fundación Konrad Adenauer, la Fundación Friedrich Ebert, entre otras, y agencias gubernamentales como el British Council y la USAID.

La promulgación de la ley en Ecuador, por ejemplo, estuvo vinculada por un lado, a las presiones internacionales por implementar políticas específicas, enmarcadas en los procesos de reestructuración de la deuda, pero también al apoyo de expertos mexicanos que habían participado del Grupo Oaxaca y que viajaron a Ecuador a difundir y brindar apoyo para llevar adelante la iniciativa. Junto con Costa Rica y Venezuela, países que aún no han registrado procesos de apertura estatal en materia de divulgación y acceso a la información, los casos de Bolivia y Argentina son aquellos que presentan un mayor vacío legal y de implementación. Ambos países poseen decretos emanados del poder ejecutivo que dan algunas directrices respecto a la regulación del acceso a la información pero que sin embargo quedan reducidas al poder ejecutivo y con estándares de especificidad, sanción, y cumplimiento muy bajos, incomparables con los del caso mexicano. Por su parte si bien el caso Argentino ha avanzado hacia la sanción de una ley de acceso a la información pública muy recientemente, en Septiembre de 2016, aún queda pendiente evaluar cómo será su implementación, y en particular, cómo se conformará el órgano garante y de aplicación.

En el caso boliviano, el decreto supremo se enmarcó claramente dentro de una serie de políticas que tenían como objeto prevenir la corrupción y modernizar el Estado. Este decreto tiene como antecedente el plan de acción para el desarrollo e implantación de un Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA) que el gobierno boliviano desarrolló en conjunto con el Banco Mundial en 1999, cuando por primera vez se reconoce el acceso a la información como un derecho (Medinaceli Díaz, 2013:36). Recordemos que este proceso de modernización de la administración pública ya había comenzado antes, con la Ley de Administración y Control Gubernamentales y la Ley de Participación Popular que hubiéramos mencionado en el anterior apartado. Más allá del Banco Mundial, uno de los grandes patrocinadores del Decreto Supremo 28168 de 2005 fue el Centro Carter. El por entonces presidente Carlos D. Mesa Gisbert, entró en contacto con el centro y lo visitó en 2003, dejando sentada una agenda conjunta. Tal como se detalla en el sitio web del centro:

Durante los últimos tres años, el Centro Carter ha tratado de compartir algunas experiencias internacionales relacionadas con la aprobación, aplicación y cumplimiento de una amplia ley de acceso a la información. Hemos brindado asistencia técnica al Gobierno de Bolivia y a los cuatro entes piloto en cuanto al establecimiento y funcionamiento de la Estrategia de Transparencia Voluntaria, a través de la cual se ha aprendido mucho acerca de los obstáculos a la ejecución y las soluciones que se pueden aplicar a todas las entidades públicas

Una de las consecuencias de esta reunión fue la creación de la Delegación Presidencial Anticorrupción en Bolivia, con objeto de continuar con la implementación de los compromisos que habrían sido fijados en la Convención Interamericana de la Lucha contra la Corrupción en 1997. Esta Delegación, dependiente del Ministerio Presidencial elaboraría en 2005 el Decreto Supremo, inspirado en la Convención así como en la Carta Democrática Interamericana y en la Declaración de Santiago sobre Democracia y Confianza Ciudadana de la OEA. Sin embargo, al igual que el caso panameño el decreto tuvo muchas resistencias por parte de la sociedad civil y distintos gremios y asociaciones de periodistas no tardaron en expresar la necesidad de derogar el decreto y avanzar hacia una ley de acceso a la información pública. Hasta qué punto estas reformas no surgieron también como producto de un contexto de crisis de representatividad y legitimidad del gobierno de turno, es algo a lo que volveremos en los próximos capítulos cuando analicemos los casos argentino y chileno.

Uno de los actores más interesantes que surge en 2005 y que expresa el componente variopinto de lo que ha sido el proceso de apertura estatal en materia de acceso a la información en América Latina es la Alianza Regional por la Libre Expresión e Información.

Creada en base a una iniciativa de la Fundación Trust for the Americas de la OEA –y aún existente en la actualidad pero con carácter de red autónoma— esta coalición fue quien condensó las tareas de difusión y sponsoreo de las leyes de acceso a la información que se propagaron mayoritariamente en Centroamérica (Honduras, Nicaragua, Guatemala y El Salvador) y en Paraguay, a la vez que el actor más influyente en el surgimiento de la Ley Modelo de Acceso a la Información de la OEA.

La Alianza se gestó inicialmente como una propuesta emanada desde la OEA y que propuso a organizaciones de la sociedad civil de Centroamérica, México y República Dominicana “nuclear sus esfuerzos”, constituyendo un “programa de fortalecimiento regional en el área de Transparencia y Gobernabilidad”. (Banfi & Uribarri, 2013:41). Sin embargo, ya para el año 2009 se convirtió en una red independiente. Las primeras organizaciones que integraron la Alianza fueron seis: El Consejo Nacional de Periodismo de Panamá, la LIMAC de México, la Fundación Institucionalidad y Justicia de República Dominicana, la Fundación Violeta Barrios de Chamorro de Nicaragua, Probidad de El Salvador y C-Libre de Honduras. El objetivo de la red era facilitar la “interlocución entre la sociedad civil, los foros internacionales (como la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la OEA) y los gobiernos” como también intercambiar experiencias y dar difusión a los distintos mecanismos de impulso de estas leyes, como ser el litigio estratégico, que ya se había utilizado en Chile en el reconocido caso “Claude Reyes vs Chile”⁸⁰ y que comenzaba a difundirse en la región a través de distintas ONGs que emulaban la experiencia norteamericana en la utilización de esta herramienta.

La creación de esta Alianza cristaliza lo que venía siendo un movimiento social de activistas, abogados y profesionales que ya venían realizando acciones conjuntas para promover el acceso a la información en toda América Latina. En palabras de la ex directora de la Alianza:

(...) lo tenía en Washington a Eduardo Bertoni; en LIMAC en México a Ernesto Villanueva; en Chile a Ciro Colombara y Juan Pablo Olmedo, que venían de hacer un caso de censura previa de la película “La Tentación de Cristo” y que en Chile en los noventa, llevaron a la Corte Interamericana de Derechos Humanos un caso de acceso a la Información: el Claude Reyes vs. Chile. El caso comienza en el 98. En el 2004 ya estaba en la comisión. Y en la comisión lo llevó adelante Eduardo Bertoni. En Argentina, lo llaman a Roberto Saba que en ese momento era director ejecutivo de la ADC (Asociación Derechos Civiles), mientras que De Michele con Oyhanarte promovían la ley.

⁸⁰ Para un detalle sobre los contenidos e impacto de este fallo ver Capítulo 4 de esta tesis.

No es curioso entonces que en 2006, luego de que la Corte Interamericana de Derechos Humanos condenase a Chile por el caso *Claude Reyes vs. Chile* —constituyéndose el caso como un referente a ser emulado en la región— la Alianza diseñara una “Cátedra Interamericana de Derecho a la Información” liderada por una comisión Directiva conformada por: Eduardo Bertoni, Rigoberto Ochoa, Juan Pablo Olmedo, Carlos Pimentel, Roberto Saba y Ernesto Villanueva. Este entrecruzamiento de expertos (mayoritariamente abogados) de distintos países con incidencia en toda la región repercutió en la promoción efectiva de las leyes de acceso a la información. En los próximos capítulos, analizaremos más en detalle la trayectoria de esta comunidad epistémica y cómo su accionar se tradujo en resultados concretos en la región (y en particular en los casos chileno y argentino) no sólo a nivel de la promoción de legislación en materia de acceso a la información, sino también a nivel de la instauración de un tipo de OSCs y activismo de expertos que hasta ese entonces no era común encontrar en la región. Tal como se señala en Banfi & Uribarri (2013:X): “puso en evidencia que tanto las demandas en el sistema interamericano como el litigio judicial permiten apalancar los reclamos de legislación específica en temas de libertad de expresión y acceso a la información”.

Vale la pena destacar que al momento la Alianza está conformada por 23 organizaciones de toda la región y continúa incorporando organizaciones paulatinamente. Algunas de sus incorporaciones más interesantes a los fines de comprender cómo fue conformándose una verdadera coalición pujante en la región son las incorporaciones de distintos capítulos nacionales de Transparencia Internacional.

Dos años más tarde luego de la resolución del caso *Claude Reyes vs. Chile*, tanto Chile como Uruguay y Guatemala sancionaron legislación en materia de acceso a la información. Las campañas de sensibilización de la Alianza, las sucesivas presiones internacionales pero también como veremos en el ejemplo del caso chileno y argentino, las dinámicas propias e internas de las distintas coyunturas nacionales y el rol catalizador que en algunos casos jugaron los escándalos de corrupción posibilitaron la pronta emergencia de legislación en la materia.

El año 2009 marcaría un nuevo hito en la expansión de leyes de acceso a la información en la región. En ese año el Departamento de Derecho Internacional de la OEA comenzó a coordinar la redacción de la Ley Modelo y una guía de implementación, con la

participación de los órganos, agencias y entidades pertinentes de la OEA, los Estados Miembros y la sociedad civil. El rol de la Alianza y los expertos se materializaba esta vez en una norma modelo, que finalmente fue aprobada en la Asamblea General de 2010 y que sirvió de base para distintas reformas de ajuste que se realizaron en la región así como para la sanción de nuevas normas como la brasilera, la paraguaya y la creación de estándares internacionales en la materia que cruzarían los márgenes del continente latinoamericano.

De esta forma hemos visto cómo se han ido entrecruzando actores: expertos en derecho, periodistas, organismos internacionales y ONGs transnacionales. Definitivamente fueron el entramado de estas acciones conjuntas aquellas que posibilitaron la expansión de un proceso de apertura en materia de iniciativas de divulgación y acceso a la información en la región. Sin embargo, no sólo han sido actores los que se han entrecruzado. Uno de los aceleradores principales del proceso aperturista en materia de acceso fue también el entrecruzamiento de agendas distintas, diferenciales, pero que sin embargo terminaron confluyendo en la promoción del derecho de acceso a la información pública. En palabras de Juan Pablo Olmedo, cofundador de la ONG Proacceso y posteriormente Presidente también del Consejo para la Transparencia en Chile:

Esta es una agenda de Derechos Humanos. Eso es muy importante para distinguirla de la agenda de prevención de la corrupción, porque son dos agendas que corren paralelas y que coinciden en el derecho de acceso a la información pública. Pero la primera la ve como un instrumento, como otros, para prevenir la corrupción y la segunda la ve como un derecho fundamental de crítica política. Las dos están reflejadas, una se llama transparencia activa, la otra se llama derecho de acceso y los actores de una y otra si bien conviven, son muy distintos. En cómo se expresan, en cómo se vinculan, en cuáles son sus redes y cómo interactúan entre ellos.

La siguiente parte de la tesis estará dedicada a entender este complejo entrecruzamiento de agendas y de esferas (internacional y doméstica). En particular, exploraré la emergencia del contexto aperturista en los casos chileno y argentino. Un análisis más minucioso con foco en las realidades políticas concretas de cada país permitirá afinar el lente, y observar en qué contextos fue produciéndose el cruce de agendas y cómo las mismas fueron influyendo e interactuando con las decisiones gubernamentales de política doméstica.

2.3. Conclusiones

A lo largo del capítulo analicé el proceso de surgimiento y expansión de iniciativas de

apertura estatal en América Latina. Un estudio más detallado del tipo de iniciativas que surgieron en cada país, del momento en que se originaron y los factores contextuales y causales que influyeron en su promoción permitió dar cuenta de la variedad y complejidad del proceso de apertura estatal en la región.

Si por un lado, pudimos comprobar que a nivel regional existe una tendencia hacia la apertura y que la misma se ha tornado más fuerte entre principios de la década de los noventa y comienzos del milenio; por el otro, la diversidad de las iniciativas y factores que intervinieron en su promoción demostró que dicho proceso no es unicausal ni puede comprenderse sólo a través de un estudio de análisis institucional. Como vimos, la apertura no es sólo un proceso de regulación sino que también es un proceso de puesta en marcha, e implementación de las disposiciones descritas, en el que no interviene solamente el gobierno sino también distinto tipo de actores: integrantes de OSCs; organismos internacionales; activistas y expertos.

En términos de las generalidades del proceso de apertura estatal en la región, sostuve que el mismo puede ser interpretado en tres olas temporales de expansión de iniciativas, que sólo en algunos casos específicos se entrecruzan o alteran: 1) una primera ola de expansión y convergencia en materia de regulación de los mecanismos de democracia directa que registra su eclosión entre los años ochenta y noventa y mantiene su impulso con algunos rebotes reformistas entre 1995 y 2010, en particular en la región andina; 2) una segunda ola de surgimiento y difusión de mecanismos consultivos de participación que comenzó en el último año de la década del ochenta y se extendió con gran impulso hasta mediados de la primera década del milenio, continuando su expansión hasta el día de la fecha a nivel global y; 3) una tercera ola de difusión de leyes de acceso a la información y adhesión a programas de divulgación, apertura de datos y gobierno abierto que comenzó a principios del milenio y que aún continúa en expansión.

En el caso de los mecanismos de democracia directa, si bien éstos venían utilizándose con distinta frecuencia en la región, son mayoritariamente las distintas coyunturas nacionales y los contextos de legitimidad e institucionalidad política los que ayudan a explicar la convergencia generalizada en materia de regulación de estos mecanismos.

Distintos factores, fueron superponiéndose y enmarcando estos procesos en el caso de los mecanismos de democracia directa: a) contextos de inestabilidad institucional y/o crisis de gobernabilidad; b) coyunturas de presión y/o movilización de la sociedad civil (presentes por

ejemplo en Brasil en 1988; Colombia en 1991 y Bolivia en 2004); c) acuerdos entre líderes políticos en el marco de contextos de crisis de representación o gobernabilidad (como los casos de Argentina en 1994; Paraguay en 1989 o la reforma constitucional boliviana de 2004); y d) procesos de refundación constitucional (particularmente en los casos de Bolivia en 2004; Ecuador en 2009 y Venezuela en 1999). Salvo en el caso puntual de Costa Rica, en donde la incorporación institucional de estos mecanismos se caracterizó por la necesidad de introducir el instrumento del referendo para dirimir la aprobación o no del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana; en el resto de los casos no se registra una incidencia central de los factores internacionales como propulsores de la incorporación de estos mecanismos. A su vez, el factor que guarda mayor correlación con la promoción de mecanismos de democracia directa es la existencia de un proceso de reforma constitucional. Casi la totalidad de las constituciones latinoamericanas fueron reformadas durante la década del noventa y revisadas entre los años 2000 y 2015, siendo la última la chilena, proyectada para 2017.

En materia de las dos últimas olas de apertura —de promoción de mecanismos consultivos de participación y de las iniciativas de acceso a la información y divulgación— sí hemos advertido un proceso de difusión caracterizado por la influencia de redes de *advocacy*, expertos y organismos internacionales en la promoción de las iniciativas a nivel regional, así como dentro de cada uno de los países analizados.

A partir de un análisis de fuentes secundarias sobre los mecanismos consultivos de participación en los 18 países latinoamericanos hemos podido comprobar cómo los distintos factores que tradicionalmente se han asociado como disparadores de este tipo de iniciativas (presencia de partidos o movimientos de izquierda, reformas de modernización del Estado, coyunturas de crisis de representación, entre otras) se han ido entrecruzaron en la trayectoria de la mayoría de los países y/o casos que hemos analizado. Así, si bien es verdad que en algunos casos la experiencia del presupuesto participativo surgió de la mano de movimientos de izquierda o en localidades con gran capital social y/o asociativismo de base, en la mayoría de los casos la complejidad de factores intervinientes ha sido más marcada y en un mismo país (o incluso en un mismo caso) pueden encontrarse experiencias consultivas surgidas como causa de múltiples factores yuxtapuestos.

Al mismo tiempo, una característica interesante que ha resultado del análisis de los mecanismos consultivos es que incluso en aquellos casos como el presupuesto participativo

de Porto Alegre —que ha sido uno de los más estudiados— la intervención de los organismos internacionales y de los grupos de expertos en el proceso de difusión de la iniciativa a nivel nacional y luego a nivel regional fue central en el devenir y alteración del diseño originario de la iniciativa.

Finalmente, en el caso de las leyes de acceso a la información como en las iniciativas de apertura de datos también es importante destacar la presencia de comunidades de expertos y organismos internacionales que lograron influenciar los contextos de producción de políticas públicas y legislaciones a nivel regional. Al respecto, hemos explicado cómo esta influencia se produjo en dos momentos específicos: un primer momento coincidente con el retorno de la democracia en la región y la conformación de los primeros núcleos de activistas y expertos que instalan a nivel regional el acceso a la información como un derecho humano derivado de la libertad de expresión. Y un segundo momento, de confluencia de esta comunidad de expertos con la comunidad epistémica anticorrupción, a partir de la cual finalmente logran introducirse y promoverse las iniciativas en los distintos escenarios nacionales.

Las distintas experiencias analizadas en este capítulo lograron captar la atención de actores muy diversos: movimientos sociales, líderes políticos, activistas, intelectuales, académicos y expertos nacionales e internacionales. La promoción de estas iniciativas y los usos que de ellas se hicieron atravesaron simultáneamente proyectos y espacios políticos que *a priori* podrían pensarse como opuestos: la izquierda latinoamericana y el paradigma de la buena gobernanza y desarrollo; el Foro Social Mundial y el Banco Mundial. Lo que a primera vista podría resultar contradictorio se vuelve constitutivo de la forma en que hoy en día deben pensarse las iniciativas de participación y transparencia: como una agenda global de apertura que ha cruzado fronteras y escalas, pero que no por eso ha dejado de conservar un componente estratégico e ideológico.

En esta línea, a pesar de la mirada más general sobre los procesos de apertura, convergencia y difusión a nivel regional, en este capítulo he ofrecido una primer mirada a las generalidades de los procesos nacionales de promoción e implementación de estas iniciativas. Sin duda lo que ha demostrado esta primer aproximación a los casos nacionales es la importancia que tiene analizar la interacción entre factores de orden doméstico —aquellos componentes de corte estratégico que llevan a los gobiernos a promover tal o cual iniciativa en un momento específico y no en otro— con la influencia de una agenda global en la región

latinoamericana a través del apoyo de las agencias internacionales a distintas coaliciones de expertos.

En un momento histórico en el que la participación y la transparencia se han convertido en imperativos ineludibles para los gobiernos de la región y del mundo resulta atractivo preguntarse cuáles son las implicancias de este nuevo consenso global en las dinámicas nacionales de la región latinoamericana y viceversa. La consolidación de una agenda de apertura que ha entrecruzado la participación con la transparencia requiere un cambio de perspectiva respecto a la forma en que se han venido analizando tradicionalmente los resultados de las distintas iniciativas. En esta línea, un enfoque que priorice la indagación por sus orígenes a la vez que una mirada estratégica atenta a la interacción entre las dinámicas nacionales y la global parece ser el camino a seguir.

En lo que resta de la tesis analizaré esta interacción. En particular en el próximo capítulo, aventuraré algunas hipótesis respecto de cuáles son los factores más importantes que han delineado los distintos tipos de trayectorias de apertura estatal en la región, avanzando en la construcción de dos tipos ideales que reflejan dicha interacción: el tipo de apertura estatal plebiscitario y el tipo de apertura estatal tecnocrático.

CAPÍTULO 3. HACIA UNA CLASIFICACIÓN DE TIPOS DE APERTURA ESTATAL

3.1. Tipos de Apertura Estatal y la Importancia de las Trayectorias

Esta tesis comenzó a partir de un diagnóstico puntual: La apertura como tendencia regional. Tal como hemos visto, la totalidad de los países latinoamericanos promovieron, durante los últimos veinticinco años, iniciativas de participación y transparencia. Al respecto, es innegable el rol que en esta promoción jugaron las redes de *advocacy*, expertos globales y organismos internacionales. No obstante, un análisis más detallado del tipo de iniciativas promovidas, los países que las llevaron adelante y sus principales características y estados de implementación también demostró la enorme diversidad presente en la región.

Un análisis del proceso histórico de los 18 países de la región que incluyera una reconstrucción del surgimiento de los tres tipos de iniciativas —mecanismos de democracia directa, mecanismos consultivos de participación e iniciativas de divulgación y acceso a la información— resultó ser un desafío imposible. Sin embargo, un estudio de los tipos de iniciativas presentes a la fecha en cada país, a la vez que de la diversidad de factores que influyeron en el surgimiento de cada una de ellas me invitó a pensar en otro tipo de clasificación: una preocupada por rescatar los tipos de trayectorias de apertura estatal.

¿Qué factores llevaron a países como Ecuador y Bolivia a legislar a nivel nacional en materia de mecanismos consultivos de participación? ¿Por qué en estos países los ciudadanos pueden revocar a sus autoridades pero no pueden, sin embargo, realizar pedidos de acceso a la información pública? ¿Cuáles son las razones que llevaron a México y Chile a ser los primeros países en crear un órgano autónomo en materia de divulgación y acceso a la información pero los últimos en regular mecanismos de democracia directa? ¿Porqué en países como Argentina en donde la preocupación por la transparencia y la democracia directa llegó tan tempranamente, la ley de acceso a la información llegó recién en 2016? ¿Y porqué en Brasil, país pionero en la creación y promoción del presupuesto participativo, no existen hasta el momento leyes que extiendan este tipo de participación a nivel nacional?

Responder a estas preguntas requiere analizar en profundidad las trayectorias de cada país, algo que no es realizable para los 18 países latinoamericanos en esta tesis, dado que como mostré anteriormente, el proceso de apertura estatal es un proceso que se extiende a lo

largo de distintos gobiernos y que, incluso actualmente, continúa en curso y transformación. En esta línea, más allá de una clasificación deseable, una clasificación posible sobre los distintos tipos de apertura requiere repasar qué factores principales han moldeado las trayectorias hacia la apertura de los países de la región y cómo estos han influido en la modalidad o características de implementación de las iniciativas concretas.

Con “tipo de apertura estatal” me referiré entonces, esquemáticamente, al tipo ideal que resume cuáles fueron los factores más importantes que influyeron en el surgimiento de las iniciativas. Esta propuesta de clasificación en “tipos de apertura” implica imbricar la pregunta por las iniciativas de apertura *per se* (qué tipos de iniciativas se implementaron) con una reflexión sobre los factores principales que llevaron a que dichas iniciativas se implementaran. Pensar en tipos de apertura estatal, implica pensar en la existencia de distintas trayectorias *hacia* la apertura.

Así, propongo considerar dos tipos ideales “extremos” de apertura estatal: el tipo de apertura estatal plebiscitaria y el tipo de apertura estatal tecnocrática. Para ello, quisiera por un lado retomar la noción weberiana de tipo ideal, que entiende a un tipo ideal como un “concepto límite”, en tanto su valor heurístico sirve para analizar y comparar el tipo ideal con la realidad social analizada (Weber: 1904, 78-94). Por otro lado, aclarar que estos dos tipos enunciados son tipos ideales “extremos”, esto es, representan los extremos de un *continuum* en el que diversas combinaciones de factores son posibles y distintos tipos de apertura pueden ser pensados.

3.2. Dos Tipos Extremos de Apertura Estatal: ¿Plebiscitaria vs. Tecnocrática?

Para la construcción de estos tipos ideales retomo tanto factores que fueron analizados en el marco teórico de esta tesis (capítulo 1) como en el análisis comparativo del tipo de iniciativas a nivel regional (capítulo 2). En líneas generales, tal y como sostuve al final del capítulo 1, tres factores son centrales para comprender qué tipos de iniciativas son promovidas y cuáles son las principales características que éstas asumen: a) El rol de la sociedad civil y la movilización política (Avritzer 2009; Ackerman & Sandoval-Ballesteros: 2006; Fox: 2007; Wampler: 2007): esto es que tipo de influencia ejercen grupos sociales específicos: movimientos sociales; pueblos originarios; asociaciones de la sociedad civil; entre otras; b) La influencia de los actores internacionales, los expertos y los consensos

normativos globales (Pereyra: 2013; Krastev: 2014; Goldfrank: 2007) y; c) Los condicionantes que imponen el tipo de gobierno y coalición política en el momento de gestación de la iniciativa de apertura (Michener: 2010; Goldfrank: 2007). Sin embargo, a la hora de pensar en una clasificación de tipos ideales extremos de apertura estatal es importante pensar en la interacción entre estos factores y en los tipos de iniciativas (resultados) que estos factores posibilitan. De esta forma, para la construcción de los tipos ideales extremos me concentré principalmente en dos preguntas guía que permitieron clasificar a los países desde un enfoque concentrado en analizar los procesos políticos: ¿cuál es el actor principal que influencia y direcciona la implementación de las iniciativas de apertura? ¿Y en que contexto socio-político ejerce dicha influencia?. La Tabla X resume los dos tipos ideales de forma comparada y los complementa con información referente al tipo de iniciativas presentes en los países que he elegido como representantes de dichos tipos ideales:

Tabla X. Tipos Ideales Extremos de Apertura Estatal: Tecnocrática vs. Plebiscitaria

Tipo Ideal de Apertura Estatal	Trayectoria	Iniciativas	Países	
<i>Tecnocrática</i>	Reformas de modernización del Estado	Centralidad de los expertos y/o técnicos en el direccionamiento de las políticas de apertura estatal	Sanción temprana de legislación fuerte en materia de transparencia y divulgación Organismo autónomo de aplicación en materia de acceso a la información	Chile Mexico
	Influencia de Organismos Internacionales en la promoción de políticas de apertura estatal	Fuerte cohesión de la elite política	Inexistencia de marcos normativos de participación consultiva a nivel nacional Débil implementación de mecanismos de democracia directa	
<i>Plebiscitaria</i>	Reformas de modernización del Estado	Centralidad del ejecutivo en el direccionamiento de las políticas de apertura estatal	Falta de sanción de legislación en materia de transparencia y divulgación Inexistencia de un organismo autónomo en materia de acceso a la información	Ecuador Boliva
	Influencia de organismos internacionales en la promoción de políticas de apertura estatal	Fuerte presencia de movimientos sociales y/o pueblos originarios	Fuertes marcos normativos y/o instituciones de gobierno en materia de participación consultiva a nivel nacional Fuerte implementación de mecanismos reactivos de democracia directa	

Fuente: Elaboración Propia

El cuadro muestra factores que son comunes a ambos tipos ideales de apertura: las reformas de modernización del Estado y la influencia de los organismos internacionales en la promoción de las iniciativas de apertura. Estos factores se repiten en ambos tipos ideales ya que tal como se demostró en el capítulo anterior, los dos son condiciones necesarias del proceso de apertura estatal en la región y son aquellos que permiten explicar los procesos de expansión de las iniciativas a nivel regional. Dos factores son, sin embargo, distintos y aquellos que permiten explicar las diferencias principales entre estos dos tipos ideales: a) qué tipo de actores influyen y/o direccionan las políticas públicas de apertura; y b) en qué contexto político institucional se ponen en marcha dichas iniciativas.

El tipo ideal tecnocrático tiene como característica principal la centralidad de los expertos y/o técnicos en el direccionamiento de las políticas de apertura, ya sea como asesores directos del ejecutivo, como influenciadores del proceso decisorio vía OSCs, o como asesores externos. En este tipo ideal, las iniciativas de transparencia emergen tempranamente y fuertes, mientras que las de participación son relegadas al plano local, no presentándose así marcos normativos regulatorios de las iniciativas consultivas a nivel nacional, ni una utilización frecuente de los mecanismos de democracia directa. Es precisamente la combinación entre la influencia de los expertos operando en un contexto político institucional de gobiernos minoritarios o de coalición lo que permite explicar por qué las iniciativas de transparencia emergen: 1) tempranamente; y 2) fuertes. Trabajos como el de Michener (2010) mostraron la importancia del tipo de gobierno como factor que impacta en la fortaleza/debilidad de las iniciativas. En esta línea, nuestro trabajo sigue los hallazgos del autor a la vez que rescata otro factor que fue en su defecto desdeñado por la literatura y que merece mayor atención: el rol de los expertos y la cohesión de las elites. Con iniciativas “fuertes” nos referimos, en el caso de las iniciativas de divulgación y acceso a la información, a iniciativas con fuerza de ley, a diferencia de iniciativas débiles como decretos que sólo abarcan al poder ejecutivo. Para otro tipo de iniciativas, como las de democracia directa, que una iniciativa haya sido implementada con fortaleza implica que ésta ha sido “puesta en uso” en distintas ocasiones, contrariamente ésta será débil si su uso ha sido infrecuente. En este contexto, es la influencia de los expertos, caracterizados por la importancia de su saber “técnico” asociado tradicionalmente a un tipo de racionalidad instrumental de tipo eficientista; lo que influye en la ausencia de marcos de participación a nivel nacional y la priorización de iniciativas de transparencia —enmarcadas en el paradigma de la modernización estatal— por sobre las de participación. En un tipo ideal de apertura tecnocrática las iniciativas consultivas de

participación se encuentran sólo presentes a nivel local, en tanto son sólo concebidas como producto de reformas de descentralización y modernización de la gestión pública.

Por su parte, respecto al tipo ideal plebiscitario, este trabajo retoma aquella categoría que ya había sido señalada tanto por Altman (2010); Mayorga (2008) y Levitsky & Roberts (2011) en otros trabajos sobre mecanismos de democracia directa, estilos de liderazgos o tipos de izquierda; para aludir a la centralidad del poder ejecutivo en el direccionamiento de las políticas públicas. Con este tipo ideal hacemos alusión a iniciativas que son promovidas directamente por el presidente en un contexto de una sociedad fuertemente movilizada (ya sea por el accionar de los sindicatos, movimientos sociales y/o pueblos originarios); y de partido mayoritario (o de predominio de un ejecutivo fuerte liderando el congreso). El tipo ideal de apertura plebiscitaria, refiere a un tipo de apertura estatal pragmática, sin mediación de los partidos políticos ni expertos, dirigida desde el propio poder presidencial como forma de representar e incluir a sectores que tradicionalmente habían sido excluidos de la participación política. La fortaleza de los mecanismos de democracia directa y participación a nivel general y sus modalidades mayoritariamente reactivas contrasta en este tipo ideal con la falta o debilidad de medidas de transparencia, propias de un contexto delegativo del poder.

A modo de ilustración hice referencia en la Tabla X a dos países latinoamericanos por tipo ideal, en tanto son estos cuatro países de los dieciocho analizados en el apartado anterior aquellos más cercanos a los tipos ideales extremos propuestos. Para el caso de tipo ideal de apertura tecnocrática: Chile y México. Y como ejemplos del tipo ideal de apertura plebiscitaria: Ecuador y Bolivia. Si bien tanto el término “plebiscitario” como el término “tecnocrático” pueden ser leídos en clave normativa y han sido en algunas ocasiones interpretados de forma tendenciosa o peyorativa, en este trabajo mantendré un distanciamiento respecto de estas posiciones recalando el apego al concepto de tipo ideal propuesto por Weber. El objetivo de proponerlos como tipos ideales extremos no tiene que ver con buscar clasificar normativamente o en una escala de valores uno u otro tipo de apertura; sino más bien iluminar cómo la interacción entre distintos factores intervinientes impacta en el surgimiento de un grupo de iniciativas específicas en detrimento de otras y cómo en la trayectoria de los países es posible encontrar patrones diferenciales de apertura.

Uno de los puntos más interesantes de esta clasificación es que permite alejarnos de aquellas tradiciones de lectura normativas o dicotómicas que habíamos visto en el capítulo 1 de esta tesis. En particular, de aquellas que piensan a las iniciativas de apertura como

procesos que necesariamente profundizan la democracia. En contraste con esta visión, estos dos tipos ideales, si bien son extremos, dan cuenta no sólo de nuevos actores intervinientes en el proceso de apertura (yendo más allá de las tradicionales modalidades *top-down* y *bottom-up*), sino también de factores, tanto institucionales como contextuales, que inciden en el tipo de iniciativas que luego son implementadas. En todo caso, los tipos ideales representan casos extremos que privilegian una u otra de las dos dimensiones de la *accountability* política (apertura y autorestricción): en un caso la dimensión de la apertura se ve privilegiada respecto a la noción de autorestricción (tipo ideal plebiscitario); mientras que en el otro es la autorestricción aquella que se encuentra privilegiada por sobre la noción de apertura (tipo ideal tecnocrático). Países como Ecuador o Bolivia son ejemplos de cómo la apertura puede darse bajo un fuerte direccionamiento del ejecutivo, y en este caso la dimensión de la autorestricción y la *accountability* horizontal aparece fuertemente limitada. Lo mismo podría decirse del caso venezolano, aunque el grado de apertura en este país es un tanto menor en comparación con los casos extremos de Ecuador y Bolivia, sobre todo si se toma en consideración el desarrollo de las iniciativas de transparencia y divulgación. Otro tipo de casos estarían más cerca del extremo tecnocrático, como el argentino, el uruguayo o el paraguayo, aunque la presencia de un ejecutivo fuerte en interacción con la influencia de núcleos de expertos aleja a estos países de los casos que he tomado como extremos del tipo de apertura estatal tecnocrático. Más allá de la clasificación puntual de los distintos países, el potencial de la tipología radica en avanzar hacia un modelo que habilite el estudio en profundidad de los procesos socio-políticos de los distintos países y contrastar cómo interactúan las dos modalidades en la producción de *accountability*: la apertura y la autorestricción.

Tal como hemos mencionado en la introducción, en esta tesis sólo nos concentraremos en el estudio de dos procesos socio-históricos específicos, analizando el tipo de apertura estatal tecnocrático para los casos chileno y argentino. De esta forma será posible testear la utilidad de la tipología y explorar su potencial para futuros análisis de caso y estudios en profundidad de otros procesos de apertura en la región. A diferencia del tipo ideal de apertura tecnocrático que no ha sido explorado en profundidad, distintos trabajos han avanzado en el estudio del tipo ideal de apertura que he englobado bajo el rótulo de plebiscitario. Algunos autores, por ejemplo, han analizado los riesgos que corre la participación —como también la rendición de cuentas— cuando los procesos son liderados por un ejecutivo fuerte. Tan solo por mencionar algunos, Mayorga (2008) ha estudiado el surgimiento de los *outsiders* en la

región andina, actores cuyo ascenso se debió al derrumbe de los partidos y las crisis de gobernabilidad y representación, y que lograron establecer según el autor un nuevo tipo de liderazgo y gobierno a partir del “derrumbe de la democracia representativa liberal” y su “transformación en una democracia plebiscitaria” (Mayorga, 2008:211). La característica particular de este tipo de gobierno, es que se basa en una forma personalista del poder que concentra las decisiones en el presidente debilitando a las otras instituciones del Estado y los partidos políticos.

En esta misma línea, De la Torre (2010:88) también analizó las “ambigüedades del proyecto de refundación del gobierno de Rafael Correa para mejorar la calidad de la democracia en Ecuador”, señalando cómo el presidente incorporó herramientas de democracia directa para generar una “revolución ciudadana”, en detrimento de una “democracia representativa”. Finalmente, Ramos Jimenez (2006) también explica que “el modelo de democracia electoral ha sido desplazado por el de una democracia plebiscitaria en la experiencia venezolana reciente”, a partir de la utilización de referendos semicompetitivos necesarios para asegurar la legitimidad de origen.

No ocurre lo mismo con el tipo de apertura estatal tecnocrática. Si bien distintos trabajos han analizado cómo la acción de los expertos y tecnócratas influye en las características que asumen las políticas públicas (Camou, 2006; Morresi & Vommaro, 2011; Heredia, 2004, entre otros), salvo Pereyra (2011 y 2013) ninguno ha examinado cómo se produce dicha influencia en el campo de las iniciativas de participación y transparencia. Es por ello que en esta tesis concentro puntualmente en el tipo ideal de apertura tecnocrática. En el próximo apartado explicaré cuáles son sus características principales y esbozaré dos subtipos de apertura estatal tecnocrática que serán analizados en profundidad en la tercer parte de la tesis a través de los estudios de caso.

3.3. Accountability, Apertura Estatal Tecnocrática e Hipótesis de Trabajo

El adjetivo “tecnocrático” ha sido utilizado en una diversidad de acepciones tanto por la ciencia política como por otro tipo de ciencias sociales como la economía. En particular, hemos elegido utilizar este término con el objeto de poner el foco en un actor que hasta el momento no había sido estudiado en profundidad en el campo de las iniciativas de participación y transparencia: los técnicos o expertos.

Este trabajo retoma entonces los aportes de Morresi & Vommaro (2011), así como los de Heredia (2004); Pereyra (2011) y Vecchioli (2011) y entiende a los técnicos como aquellos actores que presentan una determinada “*expertise* sobre diferentes aspectos de lo social (la economía, la opinión pública, cuestión social, la corrupción gubernamental, la educación, los derechos humanos)” y que:

puede ser caracterizada como un tipo particular de intervención sobre las relaciones sociales que supone la movilización de discursos y narrativas con pretensión de validez en virtud de esos mismos basamentos, como en la reforma o constitución de instituciones que llevan a cabo una práctica orientada por las rutinas tecnificadas que les dieron origen (Morresi & Vommaro, 2011: 11)

Sobre la base de esta *expertise* y saber técnicamente fundado (ligado por lo general a una disciplina científica o profesión) se construyen consensos y nociones de justicia que “naturalizan” los discursos y legitiman las tomas de decisiones. En el caso particular de esta tesis, el objetivo es entender quiénes conformaron los grupos de expertos que influyeron en la promoción e iniciativas de apertura estatal, desde qué disciplinas y metodologías abordaron su *expertise* y con qué otros grupos se vincularon para influir en el direccionamiento de las políticas públicas. Siguiendo a Silva (2008); Collier (1979) entre otros: el nivel de especialización académica y *expertise* es aquello que define la incorporación de los tecnócratas a las esferas claves de decisión. Como veremos en los estudios de caso más adelante, la forma en que los expertos son incorporados a las esferas de decisión y su interacción con la clase política es central para comprender el surgimiento y la evolución de las iniciativas de apertura.

El tipo ideal de apertura tecnocrática presupone también un cierto tipo de saber que se presupone “neutro”, con el conllevado riesgo expresado por Rosanvallon (2011) de tornarse en algunas ocasiones “impolítico”. Otra característica importante que quisiera destacar de este tipo ideal es la relación entre los planos nacional e internacional. Tal como señalan Morresi & Vommaro (2011: 26):

la actividad experta se construye en la intersección entre la esfera nacional y la internacional, pues se trata en la mayoría de los casos de procesos de importación/exportación de saberes y de personas que tienden a hacer más fuertes y duraderas las redes que sostienen el discurso experto.

Las relaciones entre las estrategias de importación y exportación de saberes generan distintos tipos de alianzas con grupos diferenciales de la sociedad. Por eso una de las características importantes del tipo de apertura estatal tecnocrático es la interacción que los expertos tienen

con las elites políticas, y en particular cuál es el grado de cohesión que tienen las mismas al interior de una sociedad.

La Tabla XI resume dos subtipos de apertura estatal que servirán como hipótesis de trabajo para la tercera parte de la tesis. Al tratarse de tipos ideales, estos guiarán la reconstrucción de los casos y el rastreo de los procesos de apertura en dos países puntuales: Chile y Argentina.

Si bien ya he señalado el motivo de la selección de casos en la introducción, vale la pena recordar la importancia —en términos comparativos— de trabajar con dos países que si bien pertenecen al mismo tipo ideal: el tecnocrático; presentan a su vez una diferencia central: uno representa el tipo ideal “completo” o, como refiere la ciencia política, el caso “éxito”, y el otro un tipo ideal “bloqueado” o “caso fallido”.

Por un lado, esta diferenciación permite que los casos presenten similitudes en el proceso general de apertura, lo que los hace interesantes para estudiar cómo influyen los expertos en la promoción de iniciativas de apertura estatal. Por el otro, las diferencias en los tipos de iniciativas implementadas, permiten aumentar la riqueza comparativa y abordar la multicausalidad: qué factores institucionales y contextuales interactuaron en conjunción con los expertos. Examinar dos casos distintos aumenta así el potencial teórico de la investigación, invitando a pensar no sólo qué factores intervienen en los procesos de promoción de *accountability* política, sino al mismo tiempo qué factores influyen y cómo se dan los bloqueos y resistencias a esta promoción.

¿Cuáles son los actores involucrados en estos procesos? ¿Cómo interactúan los expertos con los políticos? A diferencia del tipo ideal plebiscitario que supone la centralidad del ejecutivo en la promoción de las políticas de apertura —y en este sentido un direccionamiento general en virtud de los objetivos pragmáticos del gobierno—; el tipo ideal de apertura tecnocrática requiere de un análisis más complejo de los actores involucrados: cómo interactúan gobierno y oposición; cuál es el rol del poder legislativo y el judicial; cómo impactan los medios masivos de comunicación y de qué forma estos actores interactúan en un contexto signado por relaciones cruzadas entre las escalas nacional y global.

Tabla XI. Subtipos de Apertura Estatal Tecnocrática

Países	Trayectorias		Iniciativas	Subtipo de Apertura Estatal
	Similar	Diferente		
<i>Chile</i>	Reformas de modernización del Estado	Gobierno de coalición	Sanción temprana de una iniciativa fuerte de divulgación y acceso a la información	Tecnocrática
	Influencia de los expertos en el direccionamiento de las políticas públicas	Expertos influyen las políticas públicas a través de comisiones transversales (centro de gobierno)	Existencia de un ente autónomo de regulación y aplicación de la ley de acceso a la información	
	Influencia de los organismos internacionales	Integración cruzada del gabinete ejecutivo Discurso desarrollista en términos de política exterior	Inexistencia de marcos normativos de participación consultiva a nivel nacional Regulación tardía de mecanismos de democracia directa	
<i>Argentina</i>	Reformas de modernización del Estado	Gobierno mayoritario	Sanción temprana de una iniciativa débil de divulgación y acceso a la información	Tecnocrática Bloqueada
	Influencia de los expertos en el direccionamiento de las políticas públicas	Expertos influyen las políticas públicas a través de posiciones estratégicas en el gobierno (Jefatura de Gabinete de Ministros)	Sanción tardía de una iniciativa “fuerte” de divulgación y acceso a la información con ente de aplicación dependiente del poder ejecutivo	
	Influencia de los organismos internacionales	Integración radial del gabinete ejecutivo Discurso nacionalista en términos de política exterior	Inexistencia de marcos normativos de participación consultiva a nivel nacional Regulación temprana de mecanismos de democracia directa	

Fuente: Elaboración propia

3.3.1. Apertura Estatal Tecnocrática en Chile

La ciencia política ha asociado el adjetivo “tecnocrático” al caso chileno en diversas ocasiones. Algunos de sus referentes más importantes son Siavelis (2009) y Silva (1991, 2008). Particularmente este último se ha concentrado en estudiar la historia y la evolución de la tecnocracia en Chile, prestando particular atención a cómo los tecnócratas asociados a las reformas de modernización y a los “Chicago Boys” durante el período autoritario, no sólo

mantuvieron su influencia una vez terminado éste período, sino que a su vez se fortalecieron.⁸¹

En líneas generales, para los autores la tecnocracia en Chile aparece asociada a una creciente profesionalización⁸² y orientación meritocrática de las personas que ocupan cargos en el Estado. La modernización de la economía y la reforma del Estado; así como la búsqueda de la eficiencia y una optimización y estandarización de los procesos son los temas que aún permanecen en la agenda.

En particular, parto del presupuesto que los expertos en Chile han influenciado las políticas públicas a través de comisiones transversales convocadas por la clase política; y que una integración cruzada del gabinete⁸³ (por tratarse de un gobierno de coalición) así como un discurso desarrollista en términos de política exterior favoreció la sanción temprana de una iniciativa fuerte en materia de transparencia: la Ley N. 20285 de “Transparencia de la función Pública y de Acceso a la información de la Administración del Estado”.

La ley N. 20285, en adelante “ley de acceso a la información”, regula el principio de transparencia de la función pública; el derecho de acceso a la información de los órganos de la administración del Estado y el principio de máxima divulgación. Los procedimientos para el ejercicio del derecho y su amparo, así como las excepciones a la publicidad de la información también están contenidas en la ley. La misma compele a los órganos de la administración del Estado a producir, clasificar y procesar su propia información, a la vez que incluye no sólo la transparencia pasiva —la solicitud por parte de privados de pedidos de acceso a la información— sino también la transparencia activa: la puesta a disposición de la información sin mediar un requerimiento, a través de las páginas webs de los distintos organismos e instituciones del Estado. Así, los actos y documentos, las estructuras orgánicas de la administración pública, el personal contratado y sus salarios, las compras y contrataciones y audiencias públicas de los funcionarios deben quedar registradas y publicadas a disposición de la ciudadanía.

Si bien es posible confirmar una tendencia regional respecto a la promoción de iniciativas en materia de acceso a la información en la región, el caso chileno es interesante

⁸¹ En particular para este proceso ver Silva (1991).

⁸² La profesionalización aparece vinculada a la realización de formaciones y postgrados en el extranjero, principalmente en universidades estadounidenses.

⁸³ En el caso chileno este tipo de integración ha sido analizada como el fenómeno del “cuoteo político”. Ver: Siavelis (2009).

porque es uno de los casos pioneros, junto con el caso mexicano en promover no sólo una ley de acceso a la información pública sino en crear un órgano garante y regulador de la misma: El Consejo para la Transparencia. Dicho Consejo es encargado de fiscalizar el cumplimiento de la norma, a la vez que posee facultades de capacitación y difusión de la misma. Puede resolver casos específicos y tiene capacidad de sancionar a los funcionarios ante el incumplimiento de la normativa. En este sentido, a diferencia de otros países que poseen normas más laxas, la ley de acceso a la información chilena y el rol del consejo para la transparencia son muy comprensivos para el momento en el que se dictó la normativa.

Finalmente, es importante señalar que en Chile las iniciativas de participación se promovieron con posterioridad a las de transparencia; en particular a partir de la sanción de la Ley 20500/2011 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública y el Instructivo Presidencial 007 de 2014. Si bien ambas normas introdujeron mecanismos consultivos de participación en Chile, tales como las consultas ciudadanas, las cuentas públicas participativas y los consejos de la sociedad civil; todas estas iniciativas se han presentado a posteriori de la sanción de la ley de acceso a la información y enarbolando un objetivo principal: “Aspirar a un Estado moderno para Chile”⁸⁴.

3.2.1. Apertura Estatal Tecnocrática Bloqueada en Argentina

A diferencia del caso chileno o el mexicano, el caso argentino no ha sido asociado tradicionalmente al adjetivo “tecnocrático”. Salvo por la contribución de O’Donnell (1993) en la que se caracteriza a los gobiernos militares de Brasil, Argentina, Chile y Uruguay como “régimenes burocrático-autoritarios”; los trabajos más tradicionales de ciencia política han conservado otro tipo de adjetivos para el caso argentino, siendo “populismo” uno de los más mencionados (Novaro: 1998; Aboy Carlés: 2005; Biglielli & Perello: 2007).

No obstante, una literatura más reciente sí rescató el rol asumido por una nueva clase de técnicos-expertos que lograron influenciar ciertas áreas específicas de tomas de decisión,

⁸⁴ Declaraciones de la Presidente Bachelet al presentar su plan de campaña 2008-2012, “Aspiramos a un Estado moderno para Chile que promueva el fortalecimiento de la democracia y facilite el diálogo y la participación; un Estado que garantice el ejercicio de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de la ciudadanía y que impulse políticas públicas para disminuir las desigualdades”.

en particular en materia de política económica así como del surgimiento de un discurso anticorrupción (Heredia: 2004 y 2011; Pereyra (2011 y 2013).

En línea con los avances producidos por esta literatura, sostendré como hipótesis de trabajo que las iniciativas de apertura en Argentina avanzaron acorde a como lo hicieron los expertos especializados en anticorrupción. Postularé asimismo, que a este factor obedeció la sanción temprana de una iniciativa débil de divulgación y acceso a la información, que regula este derecho sólo en el marco del Poder Ejecutivo: el Decreto 1172/2003.

El Decreto 1172/2003, en adelante decreto de acceso a la información, genera cinco Reglamentos y una disposición: a) acceso a la información pública; b) audiencias públicas; c) elaboración participativa de normas; d) publicidad de la gestión de intereses; e) reuniones abiertas de los entes reguladores de servicios públicos; y f) gratuidad del boletín oficial del día vía internet.

Si bien este decreto es más inclusivo que el chileno en términos de iniciativas de apertura, en tanto incluye otro tipo de iniciativas de participación como la realización de audiencias públicas o la elaboración participativa de normas; así como iniciativas anticorrupción como el registro de audiencias de gestión de interés; en materia de acceso a la información pública esta norma es mucho más restrictiva. El decreto no sólo se aplica únicamente en el ámbito del poder ejecutivo, sino que a su vez, la inexistencia de obligaciones en materia de transparencia activa y de un organismo de aplicación y control autónomo limita ampliamente la apertura y el acceso a la información por parte de la ciudadanía.

A diferencia del caso chileno, partiré del presupuesto que las mismas razones que permitieron el surgimiento del decreto de acceso a la información pública en el caso argentino son aquellas que impidieron y bloquearon el surgimiento de una ley hasta el año 2016. En particular: la integración radial del gabinete ejecutivo de gobierno, un discurso nacionalista en términos de política exterior y a la dependencia funcional de los expertos respecto a una figura central del ejecutivo: el Jefe de Gabinete de Ministros.

3.3. Conclusiones

Este capítulo presentó una clasificación de tipos ideales de apertura estatal tomando como base un análisis de aquellas trayectorias de apertura que he calificado como “extremas” dentro de los 18 casos latinoamericanos analizados en el capítulo 2. Las principales características que he utilizado para la construcción de estos tipos ideales de apertura estatal “tecnocrática” y apertura estatal “plebiscitaria” son: a) qué tipo de iniciativas de transparencia y participación se implementaron; b) qué grado o fortaleza de implementación tienen las mismas; c) qué tipo de actor ha ejercido influencia sobre el direccionamiento de las políticas de apertura; y d) qué contextos políticos-institucionales signaron el momento de promoción de la iniciativa.

A su vez, para el caso de los subtipos de apertura estatal me he concentrado además de en las iniciativas implementadas en: a) tipo de gobierno; b) tipo de influencia de los expertos en las políticas públicas de apertura; c) tipo de integración del gabinete del ejecutivo; y d) tipo de discurso en materia de política exterior. Cabe aclarar que el factor a) sigue los presupuestos de la literatura existente en materia de acceso a la información y que para el factor c) hemos utilizado las clasificaciones propuestas por de Luca (2012).

En la siguiente parte de la tesis me concentraré en analizar dos trayectorias de apertura estatal puntuales: la chilena y la argentina, en particular focalizándome en los factores que llevaron al gobierno de Michelle Bachelet en Chile en 2008 y de Néstor Kirchner en 2003 a sancionar iniciativas de divulgación y acceso a la información pública. Si bien el trabajo tiene como hilo conductor analizar las causas de la sanción de dos iniciativas concretas (la Ley N. 20285/2008 en Chile y el Decreto N. 1172/2003 en Argentina), la preocupación por las trayectorias de apertura estatal recorrerá ambos capítulos e implicará un repaso por la totalidad de los gobiernos desde el retorno democrático hasta la actualidad. De esta forma, la tercer parte de la tesis es una invitación a repensar y poner a prueba, bajo los lentes de la historia, el tipo ideal de apertura estatal tecnocrático formulado en este capítulo. Qué rol ejercieron los expertos en ambos casos, cómo interactuaron con la clase política y qué tipos de coyunturas críticas y contextos institucionales agilizaron o bloquearon la sanción de las iniciativas de apertura serán tan solo algunos de los factores que analizaremos en la próxima y última parte de la tesis.

**PARTE III. TRAYECTORIAS DE APERTURA ESTATAL
TECNOCRÁTICAS: MODERNIZACIÓN DEL ESTADO,
EXPERTOS Y ACCESO A LA INFORMACIÓN**

CAPÍTULO 4. APERTURA ESTATAL TECNOCRÁTICA EN EL CASO CHILENO: RED DE EXPERTOS GLOBALES, ESCÁNDALOS DE CORRUPCIÓN Y CONSENSOS ENTRE ÉLITES

Introducción

Dos plebiscitos marcaron el inicio y el legado de la transición democrática chilena: el del 11 de septiembre de 1980 y el del 5 de octubre de 1988. Mientras el de 1980 sentó las bases institucionales del régimen, el de 1988 —en el que se definía si Augusto Pinochet seguiría o no en el poder— se transformó en una coyuntura crítica fundante que con el triunfo de la “Concertación de Partidos por el No”⁸⁵ dio comienzo al retorno democrático al país. Sin embargo, el legado de la dictadura pinochetista, no sólo quedó impreso en la Constitución aprobada en el plebiscito de 1980 sino que determinadas normas y formas de hacer política quedaron arraigadas en el pasado, estableciéndose lo que autores como Garretón (1990:4) y Siavelis & Sehnbruch (2014:15) han denominado “enclaves transicionales” o “enclaves autoritarios”.

La impronta que adquirió el proceso de apertura estatal en Chile no quedó exenta de esta pesada herencia. En particular, el tipo de desarrollo económico basado en políticas de libre mercado así como el fuerte impulso otorgado al sector empresarial impactaron drásticamente en la modalidad y temporalidad que asumieron las iniciativas de transparencia y participación surgidas en el país. Asimismo, y a diferencia de países como Brasil o Argentina en los que distintos tipos de impulsos participativos no institucionalizados y movimientos de derechos humanos proliferaron tempranamente como formas de resistencia al poder autoritario; en Chile, ambos tipos de participación política fueron relegados a un segundo plano luego del inicio de la transición democrática en 1989.

⁸⁵ La Concertación de Partidos para el No estaba conformada por los siguientes partidos: el Partido Demócrata Cristiano (DC), el Partido Por la Democracia (PPD), el Partido Radical Socialdemócrata (PRSD) y el Partido Socialista (PS) —qué luego conformarían para las elecciones la coalición Concertación de Partidos por la Democracia-- a los que se sumaban distintos partidos y movimientos que fueron fusionándose o desapareciendo. Entre ellos estaban el Partido Socialista de Almeyda, el Partido Socialista-Briones, la Unión Socialista Popular, el Partido Radical de Luis Fernando Luengo, el Partido Radical de Enrique Silva Cimma, el Partido Democrático Nacional, el Partido MAPU, el Partido MAPU-OC, el Partido Izquierda Cristiana, el Partido Humanista, la Unión Liberal Republicana y el Partido los Verdes. En palabras de Siavelis & Sehnbruch (2014:17): “*This initial oppositional glue, ironically created by Pinochet, would later allow parties to coalesce into the Concertación alliance that ruled Chile for the next twenty years.*”

Como iré reconstruyendo a lo largo del capítulo, la promoción de iniciativas de transparencia por parte de los distintos gobiernos de la Concertación en Chile, y en particular la sanción e implementación de la Ley N° 20.285 de “Transparencia de la Función Pública y Acceso a la Información de la Administración del Estado” —en adelante “Ley de Acceso a la Información”— sentaron las bases de un tipo de apertura estatal reactiva y tecnocrática, en la que la participación ciudadana es concebida como un resultado subsidiario del proceso de apertura y modernización de la gestión pública. Expresado en distintas ocasiones por la Presidente Michelle Bachelet, el acceso a la información y la transparencia son herramientas necesarias para avanzar en la lucha por la igualdad de oportunidades y la conformación de una ciudadanía constructiva y exigente⁸⁶:

Quando hay transparencia, el Estado se acerca a los ciudadanos” “[La Ley de Acceso a la Información]⁸⁷ cambiará drásticamente la manera en que se relacionan los ciudadanos con el Estado. Esta reforma promueve un Estado más cercano. Abre nuevos espacios para la participación ciudadana constructiva y mejora las exigencias de rendición de cuentas de la gestión pública⁸⁸

Partiendo de la base del ya mencionado entrecruzamiento entre las nociones de participación y transparencia,⁸⁹ explicaré qué factores intervinieron en el proceso gestación, sanción y posterior implementación de la Ley de Acceso a la Información en Chile. Un análisis histórica de este proceso permite reflexionar sobre dos cuestiones más generales que se encuentran en el centro de la preocupación de esta tesis: por un lado, cuáles son los factores que llevan a los gobiernos a crear instituciones de *accountability* política y por el otro, cómo estos factores repercuten (si es que lo hacen) en las características diferenciales que asumen los procesos de apertura estatal en América Latina.

Distintos trabajos han contribuido a iluminar los factores que llevan a los gobiernos a sancionar leyes de acceso a la información. Si bien este campo de análisis es relativamente reciente, es posible distinguir entre aquellos trabajos que se han concentrado en comprender la emergencia de las leyes de acceso a la información y sus consecuencias como un resultado de

⁸⁶ Palabras expresadas por la presidenta Bachelet durante una reunión que mantuvo con las ONGs Pro Acceso y la Fundación Pro bono en el British Council el 5 de octubre de 2005. En ella, las organizaciones le hicieron entrega de un proyecto de Ley de Acceso a la Información. Véase en particular: “Bachelet: acceso a información pública resguarda igualdad de derechos” en El Mercurio, 5 de octubre de 2005.

⁸⁷ Se refiere a la Ley N°20.285 de “Transparencia de la Función Pública y Acceso a la Información de la Administración del Estado”.

⁸⁸ Discurso de la Presidenta Bachelet al promulgar la Ley N°20.285 el 18 de agosto de 2008.

⁸⁹ Para un mayor detalle ver Capítulo 1 y 2 de esta tesis.

la política doméstica (Michener: 2010, 2015; Berliner: 2014; Mc Clean: 2011) —en particular priorizando explicaciones de corte institucional y estratégico (competencia partidaria y alternancia política)— de aquellos que las han analizado como producto del impacto de las presiones internacionales (Grigorescu: 2003; Roberts: 2006; Ackerman & Sandoval-Ballesteros: 2006). Excepcionalmente algunos autores han examinado la relación entre ambos factores, sin embargo, éstos han hecho referencia o bien al rol que los actores multilaterales jugaron como facilitadores del proceso de difusión de las leyes en la región (Michener, 2015: 80-81); o bien al desafío y competencia que representó para algunos estados nacionales la creación de nuevos organismos internacionales respecto a la elaboración y difusión de nuevas fuentes de información (Grigorescu: 2003). Así, concentrándose en unos u otros factores, estos trabajos han conservado una mirada unilateral, dejando de lado un estudio dinámico de la interacción entre ambas escalas.

En las próximas páginas presentaré el caso chileno. En el primer apartado reconstruyo los antecedentes a la Ley de Acceso a la Información en materia de probidad y transparencia en Chile. Explico cuándo y cómo surgió la preocupación por la apertura, vinculo la primer comisión de probidad en Chile con las reformas de modernización del estado y explico porqué se frustró el primer intento de promover una Ley de Acceso a la Información en el país. El segundo y tercer apartado lo dedico a mostrar cómo fue surgiendo en Chile una comunidad epistémica —formada mayoritariamente por profesionales del derecho— que comenzó a instalar el acceso a la información como derecho ciudadano en el debate público y que fue estableciendo vínculos con otras comunidades de expertos latinoamericanos cristalizando en una red de activistas transnacionales con fuerte influencia regional. En especial, mostraré cómo el acceso a la información pública adquirió status de derecho humano, remontándonos para ello a la conformación de una abogacía de interés público en la región. En el cuarto apartado, me concentro en la convergencia entre el debate de derechos humanos y la aparición de una agenda anticorrupción en Chile. Observaremos allí cómo interactuaron las comunidades epistémicas nacionales en un contexto de apertura de las oportunidades políticas domésticas. En el quinto apartado, hablaré puntualmente de las resistencias y reacomodamientos que implicó la implementación de la Ley de Acceso a la Información en el país, en especial desde la perspectiva de la estructura institucional del Estado. Finalmente, en el último apartado reflexionaré sobre la interacción entre los factores domésticos y transnacionales que posibilitaron la sanción de la ley de acceso a la información en Chile. Concluiré que si bien los factores domésticos signaron la impronta que adquirió el proceso de

apertura estatal en el país así como marcaron la modalidad de implementación de la ley junto con su respectiva potencialidad, fue la convergencia entre una estructura de oportunidades política abierta y la preexistencia de una comunidad epistémica con apoyo transnacional pujante aquello que influyó decisivamente en la cristalización institucional del derecho de acceso a la información en Chile.

4.1. Los Inicios de la Apertura Estatal en Chile: Modernización y Transparencia

Durante el primer gobierno de la transición democrática, el de Patricio Aylwin (1990-1994), la transparencia y la probidad no cobraron relevancia en la agenda política. Las complejidades del tipo de transición chilena “pactada”⁹⁰, la presencia solapada de Pinochet como Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, y una oposición política con fuerte peso institucional no propiciaban un ambiente reformista. Incluso, existían limitaciones legales concretas que impedían al Congreso formular acusaciones respecto a las irregularidades económicas cometidas en la dictadura (Artículo 3 de la Ley Orgánica del Congreso Nacional aprobada por la Junta Militar en 1990). En este marco, el gobierno se mantuvo firme en su política de negociación, tanto con los sectores de su propia coalición como con los de la derecha, aceptando en gran parte el marco institucional heredado por la dictadura. Sin embargo, poco antes de terminar el gobierno de Aylwin, irrumpió uno de los escándalos con más gravitación mediática de la historia chilena: el caso de la Corporación Nacional del Cobre (CODELCO) —conocido como “el caso CODELCO” o “el DAVILAZO”⁹¹— en el que la empresa estatal del cobre perdió grandes sumas de dinero en virtud de operaciones fraudulentas realizadas a futuro.

Si bien en este trabajo no me concentraré en sus tramas, los escándalos de corrupción son hitos importantes dentro de este caso de estudio. Es en torno a su irrupción en el espacio

⁹⁰ Distintos autores se han referido al tipo de transición democrática chilena como transición “negociada”, “pactada”, “acordada” u “amarrada” (O’Donnell, Schmitter & Whitehead: 1986; Brunner: 1990; Lechner: 2001; Kaltwasser: 2007) en tanto y en cuanto una de las condiciones de posibilidad de la propia transición ha tenido que ver con la aceptación por parte de las elites del marco institucional, constitucional y económico conformado durante la dictadura.

⁹¹ La Corporación Nacional del Cobre (CODELCO) es una empresa del Estado chileno constituida en 1976. El 24 de enero de 1994 se dio a conocer en la prensa que la cuprífera estatal había perdido más de 200 millones de dólares por operaciones a futuro de un operador de la compañía, Juan Pablo Dávila. Como consecuencia de este escándalo conocido como “Davilazo” renunciaron el Presidente de la empresa, uno de los Vicepresidentes y el Subgerente de ventas. Por su parte Juan Pablo Dávila fue condenado por fraude fiscal.

público político que comienza a visibilizarse el problema de la corrupción, a la vez que marcan el ritmo (y “*timing*”⁹²) de la agenda de apertura estatal chilena:

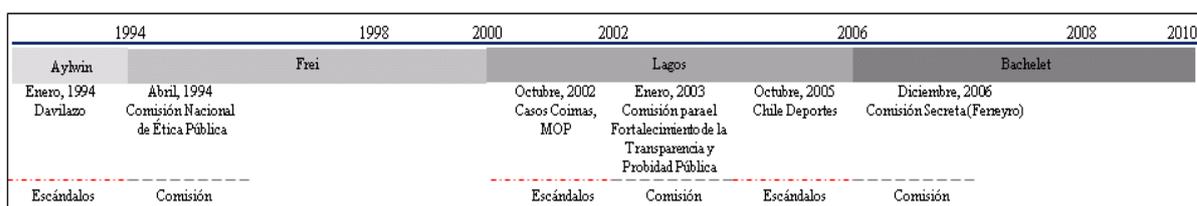
Los escándalos irrumpen en la circulación normal y rutinaria de la información periodística de actualidad. Representan algo excepcional que reclama la atención del público y que implica además cierta urgencia e inmediatez. (Pereyra: 2013:149)

La conformación de una agenda de transparencia en Chile está marcada desde 1994 por el clima de urgencia que le otorgan sus escándalos. Esto ha llevado a que algunos autores hablen incluso de una “agenda reactiva” en materia de transparencia, en la que:

cada administración reacciona, como en una crisis de contingencia, con la creación de una comisión *ad hoc* cuyo objetivo principal es recomendar a nivel presidencial distintas medidas a implementarse; o negociar con la oposición política (Rehren, 2008:4)

En el Gráfico V he reconstruido en una línea de tiempo el período analizado en este capítulo. En él es posible observar cómo a cada serie de escándalos desde 1994 hasta 2010 le ha sucedido temporalmente la creación de una comisión asesora presidencial.

Gráfico V: Escándalos y Comisiones de Transparencia y Probidad en Chile (1994-2010)



Fuente: Elaboración Propia

Las primeras reformas en materia de transparencia fueron introducidas en Chile durante la presidencia de Eduardo Frei Ruiz Tagle, quien convocó a la conformación de una Comisión de Ética Pública⁹³ el 5 de abril de 1994. El DAVILAZO, como también el caso

⁹² Con “*timing*” nos referimos al momento temporal en que se producen los eventos. Como hemos referido en la introducción de la tesis y veremos a lo largo del capítulo, para la reconstrucción del caso chileno hemos seguido los principios metodológicos orientadores del *process tracing*, en el que las coyunturas críticas y las secuencias temporales son claves en el análisis. Para un mayor detalle sobre esta metodología ver Mahoney (2015), Waldner (2015), Beach & Pedersen (2013).

⁹³ La Comisión de Ética Pública fue creada en el seno del Ministerio del Interior a través del Decreto N. 423, 18 de abril de 1994.

Concón⁹⁴, demandaban una solución urgente en vistas a “aumentar la eficacia con que se manejan los bienes y las instituciones que son de patrimonio público” (declaraciones de Frei, citadas en Atria, Gomá & Espinoza, 2002:75). En un plazo de 100 días la comisión compuesta por destacados académicos⁹⁵ y funcionarios públicos tendría que emitir un informe con recomendaciones para avanzar en temas de probidad, ética pública y modernización del Estado. Dicha convocatoria no sólo era una llamada a mejorar la probidad pública sino que al mismo tiempo se trataba de incrementar la transparencia “en las relaciones entre el poder político y el económico” (Atria, Gomá & Espinoza, 2002:75), dejando un terreno allanado para las políticas económicas privatizadoras que se implementarían posteriormente.

Distintos trabajos (Muñoz Wilson: 2008; Rehren: 2008; Olavarría-Gambi: 2012) han señalado el carácter fundante de esta comisión en materia de transparencia en Chile. Más allá de las propuestas y recomendaciones de esta comisión, dentro de sus resultados concretos pueden mencionarse: a) la creación de organismos de control interno, b) el establecimiento de una plataforma de compras públicas y c) la entrada en vigencia de la Ley N. 19.653/1999 “Sobre probidad administrativa aplicable a los órganos de la administración del Estado” en la que se legislaron, entre otros temas: el tráfico de influencias, los conflictos de intereses, y los delitos de enriquecimiento ilícito.

En materia de acceso a la información pública, si bien la comisión propuso otorgarle rango constitucional al principio de transparencia y publicidad de las decisiones del aparato público e incluso se redactó un proyecto de Ley de Acceso a la Información, éste no logró si quiera pasar el primer trámite constitucional, siendo retirado de tramitación en junio de 2000.

Como bien relata un ex funcionario del gobierno chileno y miembro de dicha Comisión:

dentro de los temas propuestos por esa comisión estaba lo que efectivamente podemos llamar transparencia activa y transparencia pasiva. Por transparencia activa, la

⁹⁴ El caso Concón fue un escándalo por pagos millonarios realizados por parte de las Refinerías de Petróleo de Concón en concepto de “desmalezamiento” de la planta. En el marco de denuncias de distintos Diputados se esgrimía que el dinero había sido utilizado en la campaña de un candidato a Senador de la Democracia Cristiana.

⁹⁵ La Comisión estuvo compuesta tuvo cien días para armar un informe sobre una agenda de probidad pública. Estuvo compuesta por el Ministro Secretario General de la Presidencia, los presidentes del Senado, de la Cámara de Diputados, de la Corte Suprema, del Consejo de Defensa del Estado, el Contralor General de la República y personas vinculadas al oficialismo y a las fuerzas de la oposición: Ricardo Rivadeneira Monreal; Guillermo Arthur Errázuriz; Oscar Godoy Arcaya, Máximo Pacheco Gómez; Hernán Vodanovic Schnake; Augusto Parra Muñoz; Eugenio Velasco Letelier y Andrea Muñoz Sánchez. El resultado fue la adopción de 41 recomendaciones contenidas en el *Informe sobre Probidad y la Prevención de la Corrupción*: <http://bit.ly/1rke4qb>. Fecha de acceso: 28-4-2016.

recomendación de difundir cierta información (...) de publicar cierta información que debía sistematizar cada organismo del Estado y ponerlo a la orden del interés público y en segundo lugar, mirando alguna experiencia internacional, que en ese momento no era muy abundante, de generar una ley de acceso a la información para los ciudadanos (Entrevista de la autora a A., ex funcionario del gobierno chileno y miembro de la Comisión de Ética Pública, noviembre de 2015)

En la década del noventa, el debate sobre el acceso a la información era muy incipiente en América Latina, el exponente más cercano en la región era el canadiense, y en un contexto de reciente transición democrática era muy difícil encontrar apoyos para una ley de este tipo de envergadura:

Recuerdo haber ido con el Ministro de entonces a presentar este proyecto de ley y los parlamentarios de todas las bancadas, tanto los de derecha como de centro izquierda que estaban en el gobierno nos dijeron: “Oiga, retire este proyecto, este proyecto no tiene nada que ver con lo que el país necesita, este proyecto es una excentricidad nórdica. Aquí estamos en la transición, por tanto no queremos debilitar al nuevo gobierno.” La gente de la derecha decía: “Esto ustedes lo quieren hacer para acceder a la información del gobierno militar”. Entonces se produjo una muy curiosa coincidencia, de todo el mundo, de que Chile no estaba preparado para presentar una ley de esa naturaleza. Yo quedé muy sorprendido por esto, me acuerdo de haber ido a hablar al Mercurio⁹⁶, pero tampoco... era indiferencia con este asunto. Entonces esta buena idea se muere en el año '95, '96... se archiva el proyecto de ley, no pasa nada. (Entrevista de la autora a A, ex funcionario del gobierno chileno y miembro de la Comisión de Ética Pública, noviembre de 2015)

Otro alto funcionario del Consejo para la Transparencia de Chile también se refirió a este proceso:

En la época del gobierno del Presidente Frei se genera una Comisión de Modernización del Estado y hay una serie de proyectos que se desarrollan y que se proponen, uno de ellos es una ley de transparencia para Chile, muchos años antes de que se dictara esta ley. Eso no tuvo ningún tipo de receptividad en la comunidad política. (...) Tienen que pasar varios años y básicamente escándalos de corrupción para que el mundo político reaccione y tome esta posibilidad y se dicte la primera ley de transparencia. (Entrevista de la autora a B, funcionario del Consejo para la Transparencia, noviembre de 2015)

En 2001 se dictó el Decreto 26/2001 de la Secretaría General de la Presidencia mediante el cual se establecía el principio general de transparencia de los actos administrativos, al mismo tiempo que se les otorgaba a los servicios públicos la facultad de establecer —mediante resoluciones— qué materia de su incumbencia era reservada o secreta,

⁹⁶ El Mercurio es uno de los diarios con mayor tirada en Chile.

incorporando incluso procedimientos y recursos en caso de negativas de entrega de información:

Eso fue lo peor que pudo haber pasado, porque en el fondo el reglamento fue bastante extensivo en términos de causales de reserva. Cada servicio tenía resoluciones de dos o tres páginas con información a la que no se podía acceder. Había cosas que por su naturaleza no podían ser consideradas secretas, pero lo eran. (Entrevista a Moisés Sanchez⁹⁷ para CIPER⁹⁸)

Era un esbozo incipiente, muy frágil y mal redactado, creo yo, de acceso a la información pública. (...) Establecía la solicitud y un recurso a tribunales si se te negaba pero, y esto era lo paradoja y absurdo, la administración del estado tenía derecho a definir por el estado los documentos reservados, y ese derecho no aparecía restringido. Y por tanto en el cumplimiento de esa norma lo que hizo la administración del estado fue armar listados muy extensos de cuándo esa norma no era aceptada (Entrevista de la autora a A, ex funcionario del gobierno chileno y miembro de la Comisión de Ética Pública, noviembre de 2015)

Mientras se avanzaba en una agenda de acceso a la información con severas limitaciones, se ponía al mismo tiempo en suspenso el debate sobre la sanción de la ley. Los inicios de la agenda de apertura se enmarcaron dentro de una agenda más amplia de reformas neogerenciales y en un contexto de persistencia de enclaves autoritarios. Fuertemente vinculadas con el discurso de la modernización, la mejora de la gestión y el combate de la corrupción, estas medidas se implementaban en paralelo al avance de una política de privatizaciones de empresas estatales siguiendo los lineamientos del Consenso de Washington⁹⁹.

Grigorescu (2003:662) destaca cómo el grado de privatización está positivamente correlacionado con la adopción de legislación de acceso a la información:

(...) en años en que el proceso de privatización es intenso los grupos sociales intensifican sus esfuerzos para la adopción de la Ley de Acceso a la Información Pública de modo tal de impedir las posibles prácticas corruptas que habitualmente van de la mano con la venta de la propiedad estatal. También durante intensos procesos de privatización, es más

⁹⁷ Moisés Sanchez es autor del libro “Secretismo en Chile: revisión de la práctica administrativa 2001-2005”. Además se desempeñó como Director Ejecutivo de la Fundación Pro Acceso y desde 2013 se desempeña como Secretario Ejecutivo de la Alianza Regional por la Libre Expresión e Información, sobre la que hemos hablado en el capítulo 3 de esta tesis.

⁹⁸ CIPER es el Centro de Investigaciones Periodísticas. Para más información, véase “Lo que hay que saber sobre la ley de transparencia y acceso a la información”, 8 de agosto de 2008 en <http://bit.ly/28kqP5d> (Fecha de acceso: 12 de mayo de 2016).

⁹⁹ Con este término acuñado por el economista John Williamson, hacemos referencia al paquete de reformas macroeconómicas que promovían las instituciones bajo la órbita de Estados Unidos, como el Fondo Monetario Internacional (FMI); el Banco Mundial, entre otras. Dentro de las mismas se propugnaban la liberalización económica, la reducción del rol del estado y la estabilización macroeconómica.

probable que emerjan escándalos de corrupción. Estos escándalos pueden desencadenar crisis de confianza en los gobiernos y llevar a la adopción de leyes de acceso a la información.¹⁰⁰

En el caso chileno, si bien las reformas económicas no impactaron directamente en la sanción de una ley de acceso a la información, sí sentaron las bases para la conformación de una agenda de probidad, transparencia y ética pública; a la vez que ayudaron a generar un contexto de oportunidad receptivo para los escándalos políticos. Todavía faltaban siete años más para que el acceso a la información adquiriera status de derecho y que finalmente se sancionara la ley.

4.2. Acceso a la Información Pública y la Génesis de un Derecho

Paralelamente al avance de una agenda de apertura y modernización de la administración estatal, durante los años noventa, comenzaron a resonar en Chile los trabajos de las primeras redes de profesionales del derecho interesadas en promover una “abogacía de interés público”. Inspiradas en prácticas estadounidenses (Frank, 1947), surgen en América Latina las “Clínicas de Interés Público”. La prioridad de estas clínicas era transformar los modelos tradicionales de enseñanza al interior de las Facultades de Derecho, impulsando una forma alternativa de ejercer la profesión, vinculando el ejercicio del derecho y el litigio con el servicio a la sociedad. Promovida inicialmente en Chile por la Universidad Diego Portales; en Argentina por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Universidad de Buenos Aires y la Universidad de Palermo; y en Perú por la Universidad Católica, se fueron conformando redes de abogados para el ejercicio del “litigio de alto impacto”, “litigio estratégico” o “litigio de interés público”¹⁰¹ consistentes en “seleccionar, analizar y poner en marcha el litigio de ciertos casos que permitan lograr un efecto significativo en las políticas públicas, la legislación y la sociedad civil de un Estado o región” (Díaz et al; 2010: 56).

¹⁰⁰ En su versión original: “(...) in years in which the process of privatization is intense, societal groups intensify their efforts for the adoption of FOI legislation in order to avoid possible corrupt practices that often go hand-in hand with the selling of state property. It also suggests that during intense processes of privatization, scandals revealing corrupt practices are more likely to emerge. Such scandals can trigger crises of government trust and lead to the adoption of FOI laws.”

¹⁰¹ Para un mayor detalle sobre las diferencias de terminología ver Díaz, Toro & Ávila (2010)

El interés por el ejercicio del litigio estratégico en América Latina vino de la mano de la expansión del movimiento de derechos humanos, aunque con posterioridad su utilización se extendió también a otras áreas de políticas públicas tales como la detención y acceso a la justicia, la libertad de expresión y el acceso a la información, la violencia policial, los derechos de pueblos originarios, entre otros. A través de casos testigos (*leading cases*), el litigio se convirtió en un recurso y una herramienta fundamental para avanzar en la expansión de derechos, invocando al derecho internacional y en particular al Sistema Interamericano de Derechos Humanos para incidir en la esfera política doméstica (CELS: 2008; González et al.: 1999).

En palabras del ex Presidente del Consejo para la Transparencia y fundador de Pro Acceso, una vez en democracia:

surge la necesidad, hay un compromiso de los abogados por asumir las nuevas demandas de acceso a la justicia. Ahí fue muy fundamental la Fundación Ford y Augusto Varas¹⁰², esto fue un proyecto de él cuando estaba de jefe regional. Él asumió la idea de promover en la región, el litigio de interés público, la abogacía de interés público. Y ahí empezaron a florecer organizaciones: está Böhmer¹⁰³, está la ADC¹⁰⁴ con Roberto Saba¹⁰⁵, yo mismo acá en Santiago. Empezamos a comunicarnos, la Fundación Ford nos empezó a juntar para intercambios. En Chile nace también como una alternativa el movimiento Pro Bono, también con el apoyo la Fundación Ford de traer toda la *expertise* norteamericana de las oficinas corporativas, que llevan estos casos importantes. Y se empiezan a generar estas redes de abogados. Redes que continúan hasta el día de hoy. Se crea Libertades Públicas en Chile, se crea la Asociación por los Derechos Civiles en Argentina, más allá del trabajo del CELS, son como nuevas plataformas para vincular a personas que no se sentían atraídas por el CELS, por ejemplo, que tenía un compromiso muy duro. Y empiezan a tener algún grado de vinculación con el interés público. (Entrevista de la autora a C, ex Presidente del Consejo para la Transparencia y Fundador de Pro Acceso)

La conformación de esta red de abogados, el apoyo que la misma adquirió por parte de distintas organizaciones internacionales y la creación de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la OEA son tres puntos claves para entender cómo fue gestándose en Chile y

¹⁰² Fue asesor de la Secretaría General del Ministerio de la Presidencia del presidente Patricio Aylwin, y antiguo representante de la Fundación Ford para la región andina y el Cono Sur.

¹⁰³ Böhmer es un abogado argentino, uno de los fundadores de la Asociación para los Derechos Civiles (ADC) en 1995 en Argentina, asesor también del Consejo para la Consolidación de la Democracia que dirigía Carlos Nino e investigador del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

¹⁰⁴ Fundada en 1995 por Alejandro Carrió, abogado radical, la ADC reunía a distintos abogados que habían trabajado junto a Carlos Nino y cuyo objetivo era crear “una especie de estudio jurídico gratuito” inspirado en la *American Civil Liberties Union* y que trabajara con la herramienta del litigio de interés público como forma de garantizar derechos. (Entrevista de la Autora a G, Miembro Fundador de la ADC, noviembre de 2015)

¹⁰⁵ Para una reconstrucción de la trayectoria de Roberto Saba y su influencia en la gestación del derecho de acceso a la información ver el capítulo 5 de esta tesis.

en la región la concepción del acceso a la información como un derecho humano, y un derecho “llave”: un derecho que permite el acceso a otros derechos. El rol de la Relatoría fue crucial dado que a partir de su creación¹⁰⁶, comienza un proceso de monitoreo y promoción de la libertad de expresión en los Estados miembros de la OEA que contraponen la libertad de pensamiento y expresión (consagrada en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos) a la censura y las leyes de desacato que todavía estaban vigentes en varios de los países de la región:

la agenda desde aquí parte del año 97 y coincide con la llegada a la Relatoría de la Libertad de Expresión de la OEA de Santiago Cantón. Santiago Cantón llega con un mandato muy específico que es la erradicación de la Ley de Desacato (...) entonces el planteamiento que ahí se hace es, frente a los estados temerosos de dejar la ley de desacato y prevenir la crítica política, se hace una compensación: que los ciudadanos puedan criticar y para eso necesitan información. Entonces se plantea una Ley de Acceso a la Información como contrapeso para favorecer la erradicación de la Ley de Desacato en la región (...) Argentina promueve la relatoría, en ese momento Argentina tenía una relación cercana con Estados Unidos. Argentina y Estados Unidos fomentan la Relatoría para la Libertad de Expresión y el redactor empieza a elaborar la tesis que existía un Derecho de Acceso a la Información Pública que emanaba del artículo 13 de la Convención de Derechos Humanos. (Entrevista de la autora a C, ex Presidente del Consejo para la Transparencia y Fundador de Pro Acceso)

Ya en los informes anuales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos del año 1994 se señalaban las leyes de desacato como mecanismos ilegítimos de autoridad para acallar la crítica política. Uno de los antecedentes regionales más importantes para este pronunciamiento fue el “Caso Verbitsky contra el Estado de Argentina”¹⁰⁷ en ese mismo año. En la denuncia realizada por el periodista Horacio Verbitsky contra el Estado argentino ante la Comisión Interamericana, se explicaba cómo las leyes de desacato restringían la libertad de expresión, alegando la violación del artículo 13 (libertad de pensamiento y expresión) de la Convención Americana de Derechos Humanos. El caso logró un acuerdo amistoso y el Estado Argentino derogó las leyes de desacato.

Con esos precedentes en mente y tomando como base el informe de la Comisión, un grupo de abogados enmarcados en la Asociación por las Libertades Públicas representados por Juan Pablo Olmedo, Ciro Colombara López, Alex Muñoz Wilson, entre otros; presentaron el 3 de septiembre de 1997 un recurso contra el Estado de Chile en virtud de la censura previa

¹⁰⁶ La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la OEA fue creada por la Convención Interamericana de Derechos Humanos en 1998. Véase artículos 40 y 41 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 18 del Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

¹⁰⁷ Para ver el informe completo visitar: <http://bit.ly/24tuYAZ> (Fecha de acceso: 10 de abril de 2016)

de la película “La Última Tentación de Cristo”¹⁰⁸. La sentencia final declaró que el Estado chileno violó el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión consagrado en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y llamó a modificar el ordenamiento jurídico interno con el fin de suprimir la censura previa.

En función de esta experiencia y los antecedentes en materia de libertad de expresión es que en diciembre de 1998 un grupo integrado por la “Clínica Jurídica de Interés Público” de la Universidad Diego Portales, las organizaciones chilenas “ONG FORJA”, “Fundación Terram” y la “Corporación la Morada”; el Instituto de Defensa Legal del Perú; la “Fundación Poder Ciudadano” y la “Asociación para los Derechos Civiles” de Argentina; presentan el caso “Claude Reyes y otros Vs. Chile”¹⁰⁹ ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

Veníamos trabajando la libertad de expresión y desde ahí montamos un caso muy inocente, que se llamó después Claude Reyes. Un caso muy inocente, es una solicitud de un inversionista extranjero, una cosa bastante menor pero la respuesta del Estado fue la “no respuesta” clásica a una solicitud de acceso. Esto habilitó poner el caso y dejarlo en la Comisión Interamericana en donde se habló desde el 97 al 2006, casi 10 años demoró ese caso. (...) El caso Claude Reyes fue estratégicamente pensado, el caso nunca se pensó ganar en Chile desde el derecho. Y eso, la experiencia nos la había dado la última tentación de Cristo, desde el inicio. Nos tocó participar en él y vimos el impacto que tuvo la sentencia de la Corte Interamericana, fue un referente, logró cambiar la Constitución... entonces, vimos inmediatamente que la manera de avanzar en formas institucionales de promoción de derechos podía ir asociada al uso del sistema americano. Ambos casos, la última tentación y Claude Reyes son casos sin víctimas, sin víctimas reales, o sea no hubo nada... no es Verbitsky que es condenado. En “La Última Tentación” fuimos nosotros mismos, Claude Reyes fue un ambientalista que le escribimos, por tanto la reparación no era indemnización por compensación, no había eso, sino que eran netamente casos para reforma institucional, a través de una vía distinta. (Entrevista de la autora a C, ex Presidente del Consejo para la Transparencia y Fundador de Pro Acceso)

El caso “Claude Reyes vs. Chile” se constituyó en referencia, a nivel regional, a partir de su sentencia el 19 de septiembre de 2006. En ella se reconoció el derecho de acceso a la información como un derecho incluido en la libertad de expresión y como fundamental para el desarrollo democrático. Ante la conclusión de que el Estado chileno violó el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, se dictaminó que en concepto de reparación éste debería adoptar todas las medidas necesarias para garantizar el derecho de acceso a la

¹⁰⁸ La denuncia se presentó el 3 de septiembre de 1997, en razón de la decisión de la Corte Suprema de Justicia de Chile. El informe completo y la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 5 de febrero de 2001 respecto al caso “Olmedo Bustos y Otros vs. Chile” está disponible en: <http://bit.ly/1pVL1Yy> (Fecha de Acceso 01-06-2016)

¹⁰⁹ Para más información sobre el caso ver: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf (Fecha de Acceso: 01-06-2016)

información bajo el control del Estado, a la vez que capacitar a los distintos órganos, autoridades y agentes públicos sobre este derecho. Para el cumplimiento de esta sentencia, la Corte dio un plazo de seis meses.

Debido a esta sentencia distintos autores se han referido al caso “Claude Reyes vs. Chile” como el factor causal que explica porqué en Chile se sancionó la ley de acceso a la información en el año 2007. Sin embargo, una mirada más cercana a los hechos da cuenta que el fallo no puede ser tomado como una condición necesaria o suficiente en sí misma, sino que formó parte de una combinación de factores suficientes para la sanción de la ley.¹¹⁰ Además, lo que el caso “Claude Reyes vs. Chile” demuestra, siguiendo la línea del análisis del capítulo anterior, es cómo han ido interactuando las distintas comunidades nacionales de abogados entre sí y cómo fue conformándose una red de activistas transnacionales que veía en el acceso a la información pública un derecho fundamental y una herramienta estratégica a la hora de promover y avanzar en una agenda más amplia de derechos.

4.3. Comunidad de Expertos Nacionales, Red Transnacional y Estructura de Oportunidades Políticas

A finales de la década del noventa quedaba conformado en Chile un verdadero núcleo de trabajo experto en materia de acceso a la información pública. Con experiencia proveniente del campo de la protección de los derechos humanos y con una metodología específica: el litigio estratégico; esta comunidad de expertos comenzó a articularse en forma de red a nivel regional —tal como hemos visto en el capítulo 2— generando influencia en la producción de legislación así como trabajando puntos salientes de negociación. Por un lado, logró posicionar en la agenda del debate público el acceso a la información como derecho humano, enmarcando los temas del debate colectivo sobre acceso a la información pública en un debate de derechos y libertad de expresión. Por el otro, a partir del establecimiento de vínculos con otro tipo de expertos, como los provenientes del campo de la anticorrupción, logró generar influencia en el campo de las políticas públicas, estableciendo conexiones con la elite política chilena, a la vez que presionando en el ámbito internacional.

¹¹⁰ En términos técnicos y siguiendo una aproximación de rastreo de procesos (*process tracing*) preferimos referirnos al fallo de la Corte Interamericana por el Caso Claude Reyes vs. Chile como una condición INUS: “a factor that is neither necessary nor sufficient for an outcome, but rather is one essential component of a combination of factors that are jointly sufficient for an outcome” (Mahoney, 2015: 203)

En los términos de Haas (1992:2-3), las comunidades epistémicas son redes de profesionales con reconocida *expertise* y competencia específica en una determinada temática que juegan un rol importante a partir del control del conocimiento y la información. Ellas contribuyen a consolidar un grupo de problemas que sirve como base para establecer vínculos entre posibles acciones de políticas públicas y resultados deseados, comparten creencias y nociones de validez, así como ayudan a los Estados a identificar sus intereses. Habitualmente, estas comunidades tienen la convicción que el objetivo que promueven tenderá a mejorar el bienestar humano e intentan influenciar a los tomadores de decisiones nacionales a la vez que contribuyen a la creación o el mantenimiento de instituciones de alcance transnacional.

Por su prestigio, reputación y formación, esta comunidad de abogados fue abriendo canales de acceso en el sistema político nacional chileno como también estableciendo vínculos y redes a nivel transnacional. La mayoría de ellos eran abogados con experiencia en el campo de los derechos humanos, con una formación que miraba al sistema de derecho norteamericano, y que en varios casos habían realizado alguna estancia o formación de posgrado en los Estados Unidos o en Inglaterra. Los orígenes de esta comunidad se remontan a la conformación de una abogacía de interés público en la región, a la cual contribuyeron en gran medida los vínculos e intercambios académicos entre universidades latinoamericanas con universidades en Estados Unidos (Universidad de Yale, Universidad de Gonzaga, American University). La Fundación Ford financió la realización de seminarios y publicaciones. En 1998, por ejemplo, se realizó una Conferencia sobre Interés Público en Santiago de Chile, organizada por FORJA –Formación Jurídica para la Ciudadanía y la Democracia– y financiada por la Fundación Ford. Las publicaciones presentadas en dicha conferencia y a posteriori sobre la temática del interés público nuclearon a expertos chilenos y argentinos, tales como a Martín Böhmer (quien fue Decano de la Universidad de Palermo y director de CIPPEC), Roberto Saba (Fundador de ADC, ex Director Ejecutivo de Poder Ciudadano y Decano de la misma universidad), Sebastián Cox (Director de FORJA, co-fundador de Chile Transparente) y Juan Pablo Olmedo (Fundador y Director de Proceso, Mentor de la Fundación Probono y luego Presidente del Consejo para la Transparencia).

Distintas organizaciones fueron conformando esta red de abogados a través de capacitaciones, conferencias y formaciones. La Embajada de Canadá también patrocinó varias de las acciones de la red y conjuntamente con la Fundación Ford financió un proyecto piloto de relevamiento de experiencias de acciones de interés público en distintos países de Sudamérica, a la vez que ambas contribuyeron a la mencionada Red de Clínica Jurídica

(González et al., 1999:30). En 1998, la Fundación *Open Society* también financió distintas acciones de promoción del acceso a la información pública, como parte de una estrategia de empoderamiento y control de la sociedad civil.

Es interesante analizar cómo surge la abogacía de interés público en Chile y cómo se van vinculando algunos de sus principales representantes en la región, ya que es a partir de este entrecruzamiento de expertos provenientes del mundo del derecho de interés público y la libertad de expresión, con aquellos expertos provenientes del mundo de la anticorrupción, a partir del cual adquiere su génesis e impulso el acceso a la información.

Si volvemos nuestra mirada otra vez al caso “Claude Reyes vs. Chile” es posible notar un entrecruzamiento entre los profesionales del derecho y otro tipo de expertos provenientes de organizaciones —tanto nacionales como internacionales— de la sociedad civil. Así prestando atención a la presentación de los “Amicus Curiae”¹¹¹ —un mecanismo de participación ciudadana en los litigios judiciales de origen anglosajón e inicialmente vinculado al campo de los derechos humanos— es posible observar que no sólo las organizaciones argentinas ADC, CELS y la Cátedra UNESCO-Libertad de Expresión¹¹² solicitaron la intervención en la audiencia pública, sino que también, a nivel regional, el Instituto Prensa y Sociedad y Libertad de Información de México, así como las organizaciones internacionales *Open Society Justice Initiative*, *ARTICLE 19*, *Access Info Europe*, e *Impact Litigation Project* de la *American University Washington College of Law* tuvieron participación en dicha solicitud. Al mismo tiempo, dentro de los peritos que intervinieron por la parte afectada en el caso encontramos por ejemplo, a Ernesto Villanueva, quien como vimos en el capítulo anterior, formó parte de la Comisión Técnica del Grupo Oaxaca, coordinó el Centro Iberoamericano de Derecho a la Información y fue parte de la LIMAC. Otro de los peritos, en este caso chileno, Davor Harasic, se convertiría tiempo más tarde en el Presidente de Chile Transparente (2005-2008) y como veremos posteriormente también sería integrante de la Agenda de Probidad propuesta en 2006.

¹¹¹ Según Abregúy Courtis (1997: 387) citado en González & Viveros (1999: 53) la presentación de Amicus Curiae "se trata de la presentación ante el tribunal donde [se] tramita un litigio judicial de terceros ajenos a esa disputa que cuenten con un justificado interés en la resolución final del litigio, a fin de ofrecer opiniones consideradas de trascendencia para la sustanciación del proceso en torno a la materia controvertida".

¹¹² La Cátedra UNESCO – Libertad de Expresión, se creó en 1998 a través de un convenio entre la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la Universidad Nacional de La Plata.

El representante de la presunta víctima (Claude Reyes) explica cómo fue “irradiando” el caso en América Latina y el mundo entero:

cuando el caso fue avanzando en 2003, ahí sale Cantón, entra Bertoni. Bertoni le da otra fuerza, le da la visibilidad del caso. Hasta ahí sigue siendo un caso local, pero cuando ya el caso entra en la Corte Interamericana ya ahí había una madurez social, ya la idea del acceso a la información se había extendido en la región y por tanto, ahí entra también el Open Society Institute, y comienza una estrategia de cómo aprovechar o como construir sociedad civil a través de este procedimiento. La manera de entrar fue el *Amicus*. Se empezó a pedir a las organizaciones que empezaran a mostrar su interés a través de escritos. (...) Eso sirvió mucho después porque con la sentencia, el impacto no solamente se ve en Chile, sino que también irradia en la OEA y al poco tiempo y ya no en la Comisión, sino que entra en la Planilla Institucional de la OEA, en la Dirección Jurídica de la OEA y se empieza a trabajar en la Ley Modelo de Acceso a la Información Pública. Y ya entran otros actores, entra el Centro Carter, por ejemplo. (Entrevista de la autora a C, ex Presidente del Consejo para la Transparencia y Fundador de Pro Acceso)

Los *amici curiae* o “amigos del tribunal” son presentaciones que pueden ser realizadas por terceros a fin de expresar sus opiniones u aportes, son una herramienta de participación ciudadana pero también una herramienta técnica que fue utilizada por las comunidades de expertos en derecho en el marco de las causas de interés público. En estas expresiones se dejan entrever las creencias causales de las comunidades y sus procesos de entendimiento.

A través de la presentación de estos litigios, las organizaciones expanden su influencia del campo doméstico al nivel internacional logrando al mismo tiempo la fijación de nuevos estándares normativos. Además, como hemos visto en el capítulo 2, estas redes de abogados y OSCs latinoamericana confluyeron luego con un grupo de periodistas en lo que se denominó la Alianza Regional por la Libre Expresión e Información, que si bien en principio fue un desprendimiento de la OEA, terminó convirtiéndose a posteriori en una red de activistas transnacionales —siguiendo la terminología de Sikkink (2003).

El fallo del Caso “Claude Reyes vs. Chile” demostró la eficiencia de la articulación entre instancias nacionales e internacionales como forma de impulsar derechos. El bloqueo en la justicia chilena condujo a los actores a desplazarse al campo transnacional y en ese marco la construcción simbólica del acceso a la información como un derecho humano colocó el tema en la agenda internacional y provocó una apertura de la estructura de oportunidades internacionales materializada en la sanción de la Corte Interamericana. En una entrevista para La Nación, Juan Pablo Olmedo expresa: "Teníamos claro desde el principio que el caso iba a

ser rechazado por las distintas instancias de la Justicia nacional, pero teníamos esperanzas de triunfar en el ámbito internacional”¹¹³. Este modelo que ha sido descrito por Risse & Sikking (1999) como efecto “bumerang” refiere a la interacción entre una estructura de oportunidades nacionales cerrada y una internacional abierta, típica de los contextos autoritarios y los reclamos en materia de derechos humanos durante las dictaduras.

Más allá de la influencia que esta red de actores fue logrando a través de la apertura de la estructura de oportunidades política regional¹¹⁴ “una estructura política regional o internacional no desplaza a la estructura de oportunidades nacionales sino que interactúa con ella” (Sikking, 2003:309). Sostengo entonces que si bien el fallo de la Corte Interamericana sentó un precedente sumamente importante a nivel regional y en particular para el estado chileno, aún faltaba un elemento más para que la estructura de oportunidades política nacional chilena se abriera e interactuara de manera productiva con la internacional: la llegada de una agenda anticorrupción en el país y una nueva serie de escándalos que afectaron transversalmente a gobierno y oposición.

4. 4. El Acceso a la Información Pública como Parte de la Agenda Anticorrupción

Mientras los escándalos de corrupción se volvían más frecuentes y se consolidaban las redes de abogados de interés público en la región, se creaba a su vez en Chile en 1998 la ONG “Chile Transparente”, quien comienza, formalmente en el año 2003, a operar como el capítulo nacional de Transparencia Internacional (TI). Una de las instituciones fundantes de la organización —que incluso en los inicios fue la sede de Chile Transparente— fue la ONG FORJA, que como veíamos en el anterior apartado estaba muy comprometida con la conformación de una abogacía de interés público.

¹¹³ Ver “Juan Pablo Olmedo el abogado que hizo realidad el derecho a la información” en La Nación, 7 de junio de 2009 (<http://bit.ly/1sw5dSW>, Fecha de Acceso: 8 de Junio de 2016)

¹¹⁴ Tarrow (1989, 1994) define las estructuras de oportunidades políticas como aquellas “dimensiones congruentes —aunque no necesariamente formales o permanentes—, del entorno político, que ofrecen incentivos para que la gente participe en acciones colectivas al afectar sus expectativas de éxito o fracaso.” Según el autor y la posterior lectura de Sikking (2003) estos incentivos pueden ser aprovechados y/o creados también por activistas, no sólo por movimientos sociales. Si de pensar la efectividad de la acción política transnacional se trata, es importante considerar la interacción entre dos tipos de estructuras de oportunidades políticas: la nacional y la internacional.

Durante los primeros años, Chile Transparente concentró su labor en promover la importancia de la transparencia y la probidad en el país. Al igual que Poder Ciudadano — capítulo argentino de TI— en un principio la estrategia consistía en otorgarle visibilidad al problema de la corrupción en Chile. En esta línea se implementó, con más fuerza a partir de 2003, una estrategia comunicacional que instalaba una agenda propositiva en los medios de comunicación aprobada y financiada por TI. De hecho, si se observa la memoria institucional de la organización, en los años en que Chile Transparente formalizó su status como capítulo nacional de TI, el presupuesto en el área de comunicaciones constituía para 2003 casi el 50% de su presupuesto total.

A diferencia de otros capítulos nacionales que se esforzaban por demostrar su independencia en términos políticos, desde su surgimiento, el trabajo de Chile Transparente estuvo muy vinculado a la élite político-empresarial chilena, ya sea tanto por las acciones propositivas que se enviaban al gobierno, como por el origen de su financiamiento y por la cúpula directiva que lo integraba. Una observación de los anales de financiamiento de Chile Transparente¹¹⁵ durante sus primeros dos años de funcionamiento da cuenta que si bien el financiamiento de TI constituyó la fuente de financiamiento principal (el 53%) en concepto de creación y desarrollo de las actividades del capítulo, las dos partes restantes fueron aportadas por la ONG Corporación FORJA (31%) y el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno, —quien aportó el 14% restante, en concepto de un curso de capacitación para funcionarios respecto a la implementación de la Ley de Probidad.

Este vínculo con la clase política no es negado por su directivos, sino que por el contrario se ha vuelto característico de la impronta de la organización. En palabras de uno de ellos: “*Transparency Internacional* siempre ha sido una organización muy conservadora, nosotros también lo somos, trabajamos mucho con el *establishment*, y mucho en prevención” (Entrevista de la Autora a D., Director Ejecutivo de Chile Transparente, noviembre 2015)

Esta conexión con la elite político-empresarial chilena estuvo presente desde los orígenes de la ONG.¹¹⁶ Concretamente, el primer Presidente de Chile Transparente, Luis

¹¹⁵ Memoria de financiamiento del año 2001 disponible en <http://bit.ly/1thNm2w> (Fecha de acceso: 8 de junio de 2016)

¹¹⁶ Durante los últimos años Chile Transparente recibió distintas críticas debido a su vinculación con la elite político-empresarial chilena. En 2009, un informe de El Mostrador titulado “La Gran Familia de Chile Transparente” cruzó el listado de fuentes de financiamiento de la ONG y los miembros de su directorio con los políticos y empresarios chilenos, encontrando vínculos económicos y políticos con los líderes de los partido Democracia Cristiana y Renovación Nacional así como con algunos miembros directivos de importantes

Bates Hidalgo¹¹⁷, renunció a la organización para ingresar al gobierno de Ricardo Lagos y presidir la “Comisión para el Fortalecimiento de la Transparencia y Probidad Pública”¹¹⁸ (creada a través del Decreto Supremo N. 77, el 16 de enero de 2003), comisión que tomaría como base uno de los primeros documentos de propuestas presentado por la ONG y denominado “Por un Chile Transparente”¹¹⁹.

La Comisión para el Fortalecimiento de la Transparencia y Probidad Pública fue una nueva comisión asesora presidencial creada *ad hoc* por el gobierno de Lagos ante las numerosas denuncias de irregularidades administrativas cometidas por altos funcionarios del gobierno. Los escándalos más importantes fueron el “MOP - GATE” y los casos de CORFO - INVERLINK.¹²⁰ Estos escándalos sacaban a la luz el uso de recursos públicos para campañas electorales, el pago de sobresueldos a funcionarios del Ministerio de Obras Públicas y la transferencia ilegal de títulos financieros. Como consecuencia de estos escándalos no sólo varios funcionarios fueron procesados sino que a cinco diputados de la Concertación se le retiraron los fueros, dejando a la coalición de gobierno en una situación política crítica en el Congreso con sólo un diputado de ventaja respecto a la coalición de oposición (la

empresas chilenas (<http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2009/10/01/la-gran-familia-de-chile-transparente/> Fecha de acceso: 12 de mayo de 2016). También durante los años siguientes estallaron diversos escándalos, el último que terminó con la renuncia del presidente Gonzalo Delavue por haberse filtrado que poseía al menos 5 empresas offshore en Panamá (<http://www.reuters.com/article/panama-tax-chile-idUSL2N1771Z1> Fecha de acceso: 12 de mayo de 2016)

¹¹⁷ Luis Bates Hidalgo fue luego Ministro de Justicia del gobierno de Ricardo Lagos entre marzo de 2003 y marzo de 2006. Es importante destacar que en calidad de Presidente del Consejo de Defensa del Estado, Luis Bates Hidalgo integró la Comisión de Ética Pública durante el gobierno de Frei.

¹¹⁸ El organismo asesor estuvo integrado por el presidente del capítulo chileno de Transparencia Internacional, Luis Bates; el director ejecutivo del Proyecto de Modernización del Estado, Angel Flisfish; el subdirector de Presupuesto, Alberto Arenas; el presidente del comité de defensa de los derechos del ciudadano, Francisco Fernández; el director del Consejo de Auditoría Internas del Gobierno, Gonzalo Sánchez; la directora del Instituto Libertad, María Luisa Brahm; el especialista del Instituto Libertad y Desarrollo, Eugenio Guzmán; el investigador del CEP, Salvador Valdés; el vicedecano de la facultad de Estudios Públicos de la Universidad Andrés Bello, Patricio Zapata; el especialista en D.D.HH., José Zalaquett; el director de Acción Empresarial, Francisco Javier Cox; y el secretario ejecutivo de Transparencia Internacional, Rodrigo Medina. (El Mercurio, 16 de enero de 2003. Disponible en <http://www.emol.com/noticias/nacional/2003/01/16/102567/lagos-y-longueira-sellan-acuerdo-para-avanzar-en-modernizacion-del-estado.html>. Fecha de acceso: 30-4-2016)

¹¹⁹ Esta propuesta presentada en 2002 proponía un re-estudio y actualización de las 41 recomendaciones formuladas por la Comisión Nacional de Ética Pública de 1994; una reforma de procesos administrativos que incluyera la profesionalización de la administración y el concurso público; una regularización de las licitaciones y contratos del estado; la promoción de la declaración patrimonial de bienes; la regulación del financiamiento de campañas, partidos políticos y gastos reservados, así como del tráfico de influencias y conflictos de interés.

¹²⁰ El Caso MOP - GATE fue un caso de fraude al fisco en el que el Ministerio de Obras Públicas (MOP) pagó a la empresa Gestión Ambiental (GATE) por servicios no realizados y que se vio agravado a partir del pago de sobresueldos a ministros, subsecretarios y otros funcionarios de exclusiva confianza del Presidente. Por su parte, el caso CORFO- INVERLINK fue un caso de operaciones fraudulentas y coimas, en el que el presidente de la empresa INVERLINK, firma que atravesaba una crisis de liquidez, tomó instrumentos de financieros de CORFO y los ingresó al holding INVERLINK.

“Alianza”¹²¹). La crisis de confianza y el estancamiento legislativo fue “resuelto” a partir de una negociación entre el Presidente Lagos y Juan Pablo Longueira, por ese entonces Diputado y presidente de la Unión Demócrata Independiente (UDI), partido mayoritario de la oposición. El reconocido “Pacto Longueira-Insulza”¹²² consistía en acordar una agenda abierta en la que gobierno y oposición legislarían de forma conjunta una serie de medidas de modernización de la administración del Estado. Para ello, convocarían a una comisión técnica asesora para direccionar la reforma y consensuar qué proyectos se aprobarían y con qué premura.¹²³

La forma en la que se compuso la Comisión¹²⁴, presidida por Luis Bates¹²⁵, muestra a las claras el entrecruzamiento entre la agenda de derechos que analizábamos en el apartado anterior y los representantes de la cruzada anticorrupción. Con integrantes de Chile Transparente, Transparencia Internacional, el Instituto Libertad, el Centro de Estudios Políticos y las cátedras de DDHH, la Comisión tenía una fuerte impronta política transversal en la que quedaban representadas las principales fuerzas políticas de la sociedad chilena.¹²⁶ La propuesta denominada “Agenda Político-Legislativa para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento” consistió en la aprobación de distintas medidas de modernización económica empresarial que fueron pactadas con la derecha en virtud de salir de la crisis política. En palabras de Muñoz Wilson (2008: 119):

La moneda de cambio que exigió la derecha fue la incorporación de materias propias de sus agendas pro-empresariales, lo que explica esta ampliación hacia materias relativas al crecimiento económico. El Centro de Estudios Públicos (CEP), *think thank* de corte liberal de derecha, ya se había adelantado a la necesidad provocada por la nueva crisis y

¹²¹ La “Alianza” creada en 1989 estuvo conformada fundamentalmente por los partidos de centro derecha Renovación Nacional (RN) y la Unión Demócrata Independiente (UDI). La misma se disolvió a finales de enero de 2015 y fue sucedida por “Chile Vamos”, integrada por los partidos que conformaban la Alianza y los partidos Evolución Política y el Partido Regionalista Independiente.

¹²² El acuerdo se conoció en la prensa como el acuerdo “Longueira-Insulza”. Insulza era el Ministro del Interior del Gobierno de Lagos.

¹²³ Ver “Lagos y Longueira sellan acuerdo para avanzar en modernización del estado”, Emol, 16 de enero de 2003 (Disponible en <http://bit.ly/1XaH9Bx>, Fecha de acceso: 8 de marzo de 2016).

¹²⁴ El organismo asesor estuvo compuesto por el presidente del capítulo chileno de Transparencia Internacional, Luis Bates; el director ejecutivo del Proyecto de Modernización del Estado, Angel Flisfish; el subdirector de Presupuesto, Alberto Arenas; el presidente del comité de defensa de los derechos del ciudadano, Francisco Fernández; el director del Consejo de Auditoría Internas del Gobierno, Gonzalo Sánchez; la directora del Instituto Libertad, María Luisa Brahm; el especialista del Instituto Libertad y Desarrollo, Eugenio Guzmán; el investigador del CEP, Salvador Valdés; el vicedecano de la facultad de Estudios Públicos de la Universidad Andrés Bello, Patricio Zapata; el especialista en DD.HH., José Zalaquett; el director de Acción Empresarial, Francisco Javier Cox; y el secretario ejecutivo de Transparencia Internacional, Rodrigo Medina.

¹²⁵ Independiente Pro PDD.

¹²⁶ “El paso a paso del último gran acuerdo sellado en 2003 tras el caso MOP - GATE” en El Libero, 15 de marzo de 2015 (Disponible en <http://bit.ly/1VMGMMn>, Fecha de acceso: 8 de marzo de 2016).

venía trabajando una propuesta de reformas institucionales en las áreas vulnerables a la corrupción como las compras públicas, financiamiento de la política y servicio civil, entre otras. La crisis política fue la oportunidad propicia para que sus planteamientos fueran recogidos en la nueva política de integridad, logrando así alimentar gran parte de las medidas legislativas que se adoptarían posteriormente.

Si analizamos la lógica de este acuerdo político en términos racionales, parecería ser que la derecha perdió una gran oportunidad de capitalizar electoralmente los escándalos y debilidades que habían sacudido al gobierno. Sin embargo, la propia impronta de la elite política chilena y el modus operandi basado en una “democracia de los acuerdos” (Siavelis & Sehnbruch, 2014:28), hizo que la derecha priorizara la credibilidad e imagen internacional chilena como garantía del desarrollo y crecimiento económico a su propio capital electoral. Incluso en el discurso de presentación de las medidas el propio Lagos expresó que con el acuerdo: “gana Chile y no el gobierno, ni la oposición, sino que la ciudadanía chilena”¹²⁷.

El gobierno de Lagos reforzaba nuevamente el vínculo entre transparencia y modernización. Un reflejo de ello fue el perfeccionamiento de los sistemas de compras y contrataciones, entre los que se destacan el portal Chilecompra¹²⁸ y también las distintas reformas de corte neo gerencial que se implementaron en la administración pública y en las empresas del Estado. Todas estas reformas se enmarcaban a su vez en un contexto internacional favorable al avance de una agenda de modernización del Estado a la que la agenda anticorrupción era funcional. Recordemos además que ya desde la década de los noventa comenzaron a consolidarse estándares internacionales en materia de transparencia, y que para 2003 tiene lugar la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUCC), suscrita por Chile y todos los países de la región. Durante este año Chile Transparente también contribuyó con los informes de seguimiento ante la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC) que había entrado en vigencia en 1997, presentando ante la OEA el informe de la sociedad civil en el MESICICC (Mecanismo de Seguimiento de la CICC).

¹²⁷ “De qué sirvieron las otras comisiones anticorrupción creadas por Frei, Lagos y Bachelet” en El Libero, 23 de marzo de 2015 (Disponible en <http://bit.ly/1TZ6dLs>, Fecha de acceso, 8 de junio de 2016). Para un mayor detalle sobre el cronograma del acuerdo acceder a <http://bit.ly/1Y9DD9z> (Fecha de acceso, 8 de junio de 2016). Informa final disponible en: <http://bit.ly/24AaXXp> (Fecha de acceso, 7 de junio de 2016).

¹²⁸ “Chilecompra” es una plataforma electrónica de compras y contrataciones que se reglamentó a partir del Acto administrativo 19.886 y comenzó a funcionar en 2003.

Comenzaban años de fuerte visibilización del problema de la corrupción. Y uno de los compromisos que comienza a llevar adelante Chile Transparente es el desarrollo de un monitoreo legislativo respecto al avance en la tramitación de proyectos de leyes en materia de transparencia. Los propios abogados y expertos de la elite política chilena comenzaban a interesarse por estos temas¹²⁹ vinculándose con periodistas y referentes del mundo académico en foros de la temática. Este contexto reformista generó una oportunidad política nacional abierta a retomar los esfuerzos por efectivizar el derecho de acceso a la información pública. Un derecho que sin lugar a dudas era además una herramienta clave en lo que respecta el desarrollo del litigio estratégico. Las presiones de la sociedad civil y el rol jugado por Chile Transparente y las ONGs Proacceso (cuyo presidente por ese entonces era Juan Pablo Olmedo) y Participa —ambas vinculadas al ejercicio de una abogacía de interés público— fueron centrales para poner el tema en agenda:

Jugaron un lugar muy importante las ONGs en hacer el tema de la transparencia un tema de debate y un tema de agenda pública. Jugaron un papel muy importante Chile Pro-Acceso y el Capítulo Chileno de Transparencia Internacional y eso fue generando un debate muy fuerte, en principio en términos académicos, pero crecientemente también en el ambiente más político y esas ONGs generaron movimientos de opinión e intentaron propiamente llegar a que su voz fuera escuchada en el sistema político (Entrevista de la autora a F., Ex Senador del PPD - Concertación, octubre de 2015)

Se produjo un reclamo de la sociedad civil, de algunos medios de la comunicación, de algún actor del arco político, que declaraban que Chile no había resuelto el tema del acceso a la información, de que esto era un engaño. Entonces surgió la voluntad de legislar... entre esos actores estaba el Capítulo chileno de Transparencia Internacional, entonces estaba Davor Harasic, que hoy es Decano de la Universidad de Derecho de la Universidad de Chile y dos parlamentarios presentaron una moción en el parlamento, parlamentarios que eran de distintos partidos, uno era de la UDI, el partido de derecha, y otro era del partido socialista: Hernán Larráin y Jaime Gazmuri, de posiciones políticas diversas, uno era presidente y otro el vicepresidente del senado, y habían resuelto hacer una política transversal higiénica, de probidad y transparencia, y en el marco de eso presentaron una moción, una moción que no tiene nada que ver con la ley que finalmente salió (Entrevista de la autora a A., ex funcionario del gobierno chileno y miembro de la Comisión de Ética Pública, noviembre de 2015)

Al mismo tiempo los abusos recurrentes por parte de las agencias estatales de las causales de reserva posibilitadas por la existencia del Decreto Supremo N. 26 impulsó a las ONGs a realizar un trabajo de visibilización importante respecto a la necesidad de corregir la situación chilena en materia de acceso a la información pública:

¹²⁹ Una muestra de esto es el apoyo (logístico, monetario y de expertise) que otorgó la ONG Corporación FORJA durante los primeros años de la fundación de Chile Transparente.

Proceso¹³⁰ fue muy activo y fundamental si uno ve la historia de la ley (...) Y la presión que hizo Proceso en las comisiones y estando presente. Todo el trabajo que hizo en la Contraloría General de la República para declarar la ilegalidad de las resoluciones exentas de secreto. Chile Transparente no fue tan relevante en esa discusión específica. (...) pero sí se dio una coalición en ese momento entre Proceso, Participa y Chile Transparente (Entrevista de la autora a D., Director Ejecutivo de Chile Transparente, noviembre de 2015)

Así, en Agosto de 2005, en pleno contexto de reforma constitucional, los principios de probidad y acceso a la información pública adquieren rango constitucional (Ley 20.050/2005), a la vez que el Ministerio Secretaría General de la Presidencia emite el Oficio Ordinario 914¹³¹ (sobre orientaciones en materia de transparencia y publicidad de los actos públicos) en el que se deroga tácitamente el Decreto Supremo N. 26 que abusaba de las causales de reserva en términos del acceso a la información pública.

El trabajo mancomunado entre legisladores y líderes de las ONGs fue también crucial, culminando finalmente en enero de ese mismo año en la presentación por parte de los Senadores Jaime Gazmuri (PPD) y Hernán Larraín (UDI) de una moción parlamentaria “Sobre acceso a la información pública” cuyo contenido, si bien difiere con la Ley de Acceso a la Información Chilena de 2008, sentó las bases legales sobre las cuales finalmente se terminó erigiendo dicha ley. En los registros de archivos sobre los debates públicos de la ley y en los siguientes testimonios se constata la relación mantenida entre legisladores y representantes de la sociedad civil:

mantuve durante esos años una relación muy activa con las ONGs que estaban poniendo el tema en la agenda, se organizaron distintos círculos de trabajo, seminarios, en las universidades hubo compromisos de organizaciones civiles del más distinto tipo. Por tanto cuando nosotros presentamos el proyecto con el Senador Hernán Larraín eso se hace ya más de que el tema adquirió una cierta densidad en la agenda pública y como dije un mérito muy significativo de las organizaciones de la sociedad civil que se especializan, realizan propuestas, hacen denuncias. (...) Hubo un proceso de debate en la sociedad civil y en medios universitarios y esto tuvo también eco en el sistema político. (Entrevista de la autora a F., Senador del PPD - Concertación, octubre de 2015)

Hernán Larraín nos pide una reunión. Nosotros le damos insumos y él inicia un trámite de una modificación legal. Empieza una discusión legislativa (...) Y en el segundo trámite viene 2006... y pilla la ley en segundo trámite, entonces la presidenta la apura, manda una reforma pero utiliza ese procedimiento que ya está avanzado, con lo cual lo que hace es acelerar el proceso. Y genera una instancia que duró 7 meses entre el Senado y la Cámara para discutir la ley. Y la ventaja es que ya teníamos toda la experiencia y la

¹³⁰Pro Acceso es una fundación sin fines de lucro, desprendimiento de Pro Bono, fundada en el año 2004 y cuya misión es “velar por la transparencia, el acceso a la información pública y la participación ciudadana, con miras a la protección de los derechos fundamentales y al mejoramiento de los estándares democráticos” (<http://bit.ly/1Y9FrzA>, Fecha de acceso 8 de junio de 2016).

¹³¹ Emitido el 2 de Agosto del año 2005.

legitimidad. Y fue la primera vez que en las discusiones estuvo presente la sociedad civil, y fueron 15 sesiones en que pasamos toda la ley. (Entrevista de la autora a C, ex Presidente del Consejo para la Transparencia y Fundador de Pro Acceso, noviembre de 2015)

4.5. Escándalos de Corrupción, Crisis de Confianza y Nuevos Acuerdos Transversales

Entre el retorno a la democracia con Aylwin, la Comisión de Ética Pública convocada por Frei y el final del gobierno de éste último (1990-2000) tan sólo tres escándalos de corrupción adquirieron relevancia mediática. En contraposición, tal como se señala en la Tabla XII, durante los gobiernos de Lagos y Bachelet (2000-2008) el número de escándalos se elevó a once. Además, tanto los escándalos ocurridos durante el gobierno de Lagos como los que salieron a la luz durante el primer gobierno de Bachelet se caracterizaron por una mayor intensidad —en términos de su cobertura mediática— que los que habían enfrentado Aylwin y Frei hacia mediados de los años 90.

Tabla XII: Cantidad e Intesidad de Escándalos (1990-2010)

Presidencia	Período	Escándalos de Corrupción	Semanas de cobertura en LAWR
Aylwin	1990-1994	2	5
Frei	1994-2000	3	9
Lagos	2000-2006	8	41
Bachelet	2006-2010	4	22

Fuente: Elaboración propia en base a Balán (2011) y Base de datos de escándalos de corrupción del Centro de Derechos Humanos, Universidad de Chile

Para Balán (2011:183) aquello que explica la aparición de los escándalos de corrupción es la combinación entre la competencia interpartidaria —esto es, la competencia política entre partidos o coaliciones— y las pujas intragubernamentales, es decir “los conflictos entre actores políticos ubicados en distintas esferas de gobierno”. Así, los períodos en los que los niveles de escándalos de corrupción son más altos son aquellos en los cuales los incentivos que tienen los actores internos al gobierno para filtrar información son mayores, a

la vez que las restricciones que enfrentan son bajas (habitualmente cuando la oposición es débil). En el caso chileno, durante el gobierno de Lagos, al ser éste el primer Presidente de la Concertación que no provenía de la Democracia Cristiana, se incrementaron los niveles de puja intragubernamental, a la vez que se produjeron divisiones dentro de la Alianza (entre Piñera (RN) y Lavín (UDI)) que tensionaron y debilitaron a la coalición opositora al gobierno. En este contexto, existían “tanto múltiples incentivos para filtrar información como pocas restricciones” (Balán, 2011:182) lo que podría explicar la sucesión de los escándalos y acusaciones cruzadas entre el PPD y la DC en torno a los casos del MOP GATE, CORFO e INVERLINK. Según el autor, recién cuando la oposición se torna más competitiva y Lavín comienza a ser el preferido de los candidatos presidenciales para el 2006, la coalición de gobierno se disciplina y las filtraciones se suspenden.

No sorprende entonces, siguiendo este esquema de pensamiento, que a comienzos del primer gobierno de Bachelet dos nuevos escándalos adquirieran una gran atención mediática: Chile Deportes¹³² y Publicam¹³³. Otra vez las divisiones dentro de la coalición se hicieron presentes, en un momento en que la Concertación controlaba —entre 2006 y 2008— por primera vez la mayoría en ambas cámaras del Congreso (Balán, 2011:182). Un contexto de renovación de cuadros políticos y de división de la oposición entre Lavín y Piñera generó un clima favorable a la aparición de escándalos. Así las cosas, esta nueva escalada de escándalos de corrupción provocó en Chile un escenario político caracterizado por la desconfianza ciudadana, que para usar el término específico de los actores entrevistados terminaría “gatillando” la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública:

Chile venía desplegando algunas iniciativas en ese entonces, básicamente derivados de fenómenos de corrupción. En el año 2003 nuestro país sufre una situación bien complicada en materia de corrupción, de pérdida de confianza sobre la institucionalidad pública, todo el fenómeno de sobresueldos, eso gatilla una agenda de probidad en nuestro país que culmina con esta ley. (Entrevista de la autora a H., Director del Consejo para la Transparencia, noviembre de 2015)

La marea llega en Chile por corrupción, por metidas de pata y eso dinamita y gatilla el conflicto, el escándalo, la prensa, medios de comunicación, la tormenta perfecta, y entre medio le metés la fiscalía, porque si hay ilegalidad se mete... no te queda otra, no te queda otra que aprobar, y lo mejor es salir rápido de esas cosas y tener la legislación (Entrevista de la autora a I., Senador de Renovación Nacional, noviembre de 2015)

¹³² Chiledeportes es una repartición pública creada con el propósito de apoyar a los deportistas nacionales.

¹³³ Nombre de la empresa fantasma involucrada en el escándalo de corrupción por financiamiento ilegal de campañas electorales.

En el caso de Bachelet ya el tema del financiamiento de las campañas electorales empieza a rondar con mucha fuerza. Yo creo que eso gatilla alguna de las medidas, que dicho sea de paso se habían propuesto antes, en el año 94 para ser más exactos. Y ella lo toma en su primera administración con bastante fuerza e implementa medidas que hoy están con instituciones con proyectos vigentes (Entrevista de la autora a J., experto en transparencia, noviembre de 2015)

Las intervenciones precedentes remiten a una suerte de “inevitabilidad” en la sanción de la ley de acceso a la información en Chile. Pareciera que el complicado escenario nacional marcado por los escándalos y la crisis de confianza demandaba la sanción de la ley. Sin embargo, una cosa es atribuirle el *timing* político de la ley a los escándalos y otra muy distinta es pensar que los mismos han sido el factor determinante de su sanción. Una reconstrucción más minuciosa del proceso muestra que el proyecto sobre acceso a la información pública fue presentado por los Senadores Larraín y Gazmuri con anterioridad a los escándalos (el 5 de enero de 2005) y que ese proyecto fue consensuado entre legisladores del gobierno y de la oposición. De hecho, el proyecto, que ya se venía trabajando durante el gobierno de Lagos, no tuvo el patrocinio del gobierno, quien, según Gazmuri, atribuyó entre sus razones “un clásico argumento presupuestario” para no avanzar en la sanción de la ley.

Esta postura cambiaría poco tiempo más tarde, durante la propia campaña electoral de la candidata y luego presidenta Bachelet. Bachelet no solo incluyó la profundización del acceso a la información pública dentro de su plataforma de campaña sino que al mismo tiempo, en julio de 2005, hizo pública una propuesta denominada “Más transparencia para Chile”¹³⁴ en donde concretamente realizaba sugerencias para perfeccionar el proyecto de ley de los Senadores Larraín y Gazmuri proponiendo: a) incluir también a los poderes Legislativos y Judicial; b) establecer de forma clara y por ley las razones de interés público para no entregar información; c) garantizar e la rapidez en la entrega de información; y d) crear un órgano independiente de aplicación.

Distintos referentes de las ONGs chilenas al ser entrevistados, expresaron en varias oportunidades, una constatada “voluntad política” de Bachelet para con el proyecto. Asimismo, las propuestas de la administración coincidían con las demandas que las distintas organizaciones sociales (tales como Participa, Chile Transparente y Open Justice Initiative)

¹³⁴ Documento de la Campaña Presidencial “Más Transparencia para Chile. Para romper la relación entre el dinero y la política” disponible en: <http://bit.ly/1WFcXOW>.

habían presentado en la Comisión de Gobierno en la que se aprobó el proyecto de ley, lo cual dejaba constancia de la creciente influencia de las ONGs en el debate público.

El 8 de junio de 2005 el proyecto fue aprobado por la Cámara de Senadores y despachado a la Cámara de Diputados, luego de arduas discusiones que contemplaron cuestiones referentes a la publicidad o no de los actos de las empresas públicas y la eliminación o no de la votación secreta de los senadores. Sin embargo, no es hasta el 6 de diciembre de 2006 (un año y medio después) que el debate se reactiva, momento en que Bachelet envía a trámite parlamentario de carácter urgente una indicación sustitutiva total a la moción presentada por los Senadores Larraín y Gazmuri, resumiendo en un solo cuerpo legal la creación de una ley de transparencia y de acceso a la información de la administración del Estado. ¿Qué pasó entre junio de 2005 y diciembre de 2006 para que la Presidenta Bachelet que en ese entonces poseía mayoría en el Congreso y se encontraba a solo nueve meses de haber asumido el gobierno decidiera reactivar y otorgarle carácter de urgente el proyecto de ley presentado por Gazmuri y Larraín?

Desde su comienzo, el gobierno de Bachelet enfrentó distintos contratiempos. La reforma de la Constitución de 2005 había traído una suerte de aire fresco a la sociedad chilena que comenzaba a dejar atrás los enclaves autoritarios del pasado y se animaba a avanzar hacia un abanico más arriesgado de reformas. La misma campaña de la mandataria se había construido en torno a una promesa: avanzar en una agenda más inclusiva, tanto en términos de derechos sociales como de representación política. Sin embargo, durante los primeros meses el gobierno enfrentó un gran estallido social, con fuertes escaladas de protestas y visibilidad mediática, producto del reclamo del movimiento estudiantil “pingüino”¹³⁵. En este clima de tensión, aparece en la prensa, en octubre de 2006, el caso Chiledeportes: un escándalo sobre irregularidades cometidas en proyectos de la entidad a finales de 2005, en el que se constataba la desviación de fondos públicos para las campañas de la Concertación de ese mismo año.

Un grupo de diputados del partido RN y de la UDI interpusieron una querrela por “Fraude al Fisco”, “Malversación de fondos públicos” y “Uso malicioso de instrumento

¹³⁵ El nombre del movimiento deriva del uniforme que usan los estudiantes en los colegios públicos chilenos (camisa blanca, chaqueta negra y pantalón gris). Sus representantes incluían dentro de sus demandas una reformulación de la calidad de la enseñanza y el rol del Estado como agente dentro del proceso educativo. Además, el movimiento reclamaba mejoras sustanciales a las condiciones de la infraestructura educativa. Es interesante destacar que las primeras tomas en los colegios se realizan pocos días del discurso de 21 de mayo, que es el discurso en donde el presidente rinde cuentas todos los años ante el congreso y anuncia los próximos pasos a seguir.

privado” que tuvo como consecuencia la detención del ex Director Regional Metropolitano de Chiledeportes, Juan Michel Salazar del Partido Demócrata Cristiano, entre otros funcionarios como el ex jefe de Gabinete de Juan Michel (David Navarro), y el ex funcionario del Servicio de Impuestos Internos (Luis Jofré) —quien paralelamente estaba siendo investigado por el caso de facturas falsas de PUBLICAM. Ese mismo año, y producto de la investigación del caso Chiledeportes, estalla el caso PUBLICAM, en el que el senador Guido Girardi (PPD) incluye dos facturas falsas en la rendición de sus gastos de la campaña ante el Servicio Electoral (SERVEL), emitidas por la empresa PUBLICAM por un proyecto de Chile Deportes que nunca se realizó. Tiempo después Girardi reconoce públicamente el hecho pero atribuye la responsabilidad en su administrador electoral, Ricardo Farías, lo que culmina en su absolucón en septiembre de 2007.¹³⁶

Estos escándalos golpearon fuertemente a la coalición de gobierno. Además del involucramiento de distintos funcionarios públicos, lo que puso al gobierno debajo del ojo de la tormenta fue que de la investigación surgió que el entonces jefe de gabinete de Bachelet, Rodrigo Peñailillo habría tenido conocimiento de los desvíos de fondos . En este marco, el 7 de noviembre la Presidenta convoca al por ese entonces Ministro de Economía, Alejandro Ferreyro —quien como vimos había participado en la Comisión de Ética de Frei en 1994— para que se pusiera al frente del armado de una comisión asesora en materia de transparencia que esta vez tendría carácter reservado. La comisión —que llegó a ser conocida en la prensa cuando fue develada por el Senador Fernando Flores como la “comisión secreta”¹³⁷— estuvo integrada por tres funcionarios del gobierno de Bachelet (Alejandro Ferreiro, Ministro de Economía; María Olivia Recart, Subsecretaria de Hacienda y Carlos Carmona, Jefe de la División Jurídica y Legislativa del Ministerio Secretaría General de Gobierno); el Presidente de Chile Transparente, Davor Harasic —quien ya había participado de la comisión asesora durante el gobierno de Lagos; Salvador Valdés, economista y miembro del Centro de Estudios Públicos (CEP) y José Zalaquett, abogado, defensor de Derechos Humanos. En dos semanas, los integrantes tendrían que presentarle a la Presidenta una propuesta en materia de

¹³⁶ “Girardi reconoció vinculación con PUBLICAM para pagar gastos electorales” en Emol, 31 de octubre de 2016 (Disponible en: <http://bit.ly/1WFdvnU>, Fecha de acceso: 6 de junio de 2016).

¹³⁷ El Senador Fernando Flores había renunciado al PPD en el marco de los escándalos y en una entrevista televisiva expresó que se había reunido con la Presidenta para hablar del caso Chiledeportes y que ella le habría dicho “mira, yo he creado una comisión transversal, secreta, que está trabajando en esto y cuando vuelva de la Apec escucha lo que voy a decir” (Ver: “Chile crea comisión pro transparencia entre críticas por su forma de actuar” en Infolatam, 14 de noviembre de 2006. Disponible en: <http://bit.ly/1YeVX1m> Fecha de acceso: 6 de junio de 2016)

transparencia, regulación del lobby, financiamiento de la política y modernización de la gestión pública:

Se armó el grupo, yo fui el facilitador, no fui el que más trabajó. Participaron varios actores, de gobierno y de oposición, y se le presenta a la presidenta, por ahí por noviembre de 2006, un conjunto de propuestas, dentro de las cuales, la principal, era una indicación sustitutiva, otra reforma legal en materia de acceso a la información. Se le entrega casi redactada, porque con Davor Harasic y otros más, dijimos, para que no queden dudas, escribamos todo en detalle. Era casi insolente cómo se lo proponíamos. Y como Chile Transparente, como capítulo chileno de Transparencia Internacional había trabajado sobre una suerte de ley modelo, se le entregó un documento que incluso incluía un órgano garante, el Consejo para la Transparencia y que aspiraba que ese órgano tuviera rango constitucional, cosa que no ocurrió... pero sí un órgano garante, con autonomía... y presentamos esto, y dijimos... bueno, vamos a ver qué hace la presidenta, si lo acepta o no lo acepta. (Entrevista de la autora a A., miembro de la Comisión Secreta, noviembre de 2015)

Los resultados¹³⁸ y propuestas del trabajo realizado por la comisión se dividieron entre un grupo de medidas más duras (que incluían cuestiones relativas al financiamiento de la política y regulación del lobby) y un grupo de medidas más suaves (entre las que se encontraba el acceso a la información). A diferencia de la comisión de Lagos, según Muñoz Wilson (2008: 119):

La oposición ya no estaba para perdonazos debido a que según muchos de sus líderes el acuerdo Insulza-Longueira les había costado la elección presidencial. Esto los animó a no aflojar los ataques y optar por aprovechar el caso para desgastar al gobierno

Esta vez la negociación con la oposición no se gestó entre la líder del ejecutivo y el líder de la coalición opositora, sino que ocurrió tiempo más tarde directamente en el Congreso. En palabras de uno de los líderes de RN, partido de la coalición opositora:

Aquí había una negativa total. Nosotros fuimos criados con una cultura del oscurantismo, de la reserva. (...) Nos costó mucho en todos los sectores juntar los votos para aprobar esto (...) la manera de conseguirlos, al menos en mi sector, fue que esto era un empoderamiento del ciudadano frente al estado, entonces esto a los de la derecha les prendió la antenita: ah perfecto, ahí estoy disminuyendo al estado en funciones y estoy empoderando al ciudadano, frente al Estado omnipotente que no me deja hacer nada y ahí partimos: El empoderamiento del ciudadano vs el Estado (Entrevista de la autora a I., Senador de RN, noviembre de 2015)

¹³⁸ Disponibles en el “Informe sobre medidas para favorecer la probidad y eficiencia de la gestión pública” (Base para la Agenda de probidad de Bachellet): <http://bit.ly/1TZkx6u> (Fecha de acceso: 8 de junio de 2015)

Una de las monedas de cambio, expresadas por algunos integrantes de la oposición e incluso de la Comisión, tuvo que ver con la urgencia de las medidas. La idea era que las mismas se aprobaran y entraran en vigencia durante el propio gobierno de la Presidenta Bachelet. En palabras del Director de la Comisión: “Habría sido perfectamente razonable haber dado un año y medio de vacancia, para (que no entrara en el propio gobierno de Bachelet) pero eso fue parte de la negociación con la oposición” (Entrevista de la autora a A., miembro de la Comisión Secreta, noviembre de 2015).

En este marco, la Presidenta envió al Congreso el 6 de diciembre dos proyectos de ley y dos indicaciones sustitutivas de iniciativas legales. Con las indicaciones sustitutivas, se aseguraba así cumplir con los plazos pactados con la oposición. Dentro de éstas estaba una moción que impedía que funcionarios públicos que trabajaran en entidades fiscalizadoras ocuparan cargos en empresas privadas y la moción presentada por Gazmuri y Larraín sobre de acceso a la información pública. Dentro de los proyectos: uno que modificaba la Ley (19.884) de gastos electorales y otro que proponía una reforma constitucional en materia de transparencia, modernización del Estado y calidad de la política. Asimismo, el 4 de diciembre de ese mismo año, la presidenta dictó el Instructivo Presidencial N. 008¹³⁹ en el cual se explica la noción de “transparencia activa” y se compele a todos los organismos del estado a exponer la información de interés público en sus sitios web, estableciendo como fecha límite el 31 de marzo de 2007.

A diferencia de lo que ocurrió con la transparencia activa, a mediados de septiembre de 2009 y luego de tres años de discusión, el proyecto modificadorio de la ley de gastos electorales quedó congelado en el Congreso. Respecto al proyecto de reforma constitucional en materia de transparencia, si bien se legisló respecto a la publicidad de las declaraciones de patrimonio e intereses, no se avanzó en la regulación y fiscalización de la labor parlamentaria. Con esto, las propuestas más duras que habían sido trabajadas en la comisión eran dejadas de lado, mientras se avanzaba en las medidas más suaves¹⁴⁰: las de transparencia activa, pasiva y acceso a la información.¹⁴¹ Tal como relata un asesor presidencial:

¹³⁹ El Instructivo Presidencial N 008 deroga la discrecionalidad otorgada por Lagos a los servicios públicos del Decreto N. 26 (28-01-01).

¹⁴⁰ Ley N° 20.205. Protege al funcionario que denuncia irregularidades y faltas al principio de probidad. [Diario Oficial de 24 de julio de 2007].

¹⁴¹ “Así murió en el Congreso la agenda de probidad del primer gobierno de Bachelet” en CIPER, 8 de junio de 2004. Disponible en: <http://bit.ly/1BVXJXw>. Fecha de acceso. 8 de junio de 2016.

lo que hace el gobierno de la Presidenta es tomar ese proyecto (el de Larraín y Gazmuri) y retomar esa agenda... Lo que cambia es que la presidenta encarga a Rafael Blanco llevar adelante esa propuesta, esa agenda. Rafael Blanco junto con Francisco Díaz, que era jefe de políticas públicas de la Presidenta Bachelet en el primer gobierno, pactan que en vistas de esta gran agenda de proyectos iban a elegir algunos proyectos que iban a sacar delante sí o sí, y eligen este proyecto de transparencia porque ya había un proyecto en despacho y la voluntad era que durante lo que quedaba del gobierno de Bachelet se pudiese mostrar algún avance en el tema de transparencia y esto era lo más realizable en el corto plazo. Entonces ellos decían priorizar el proyecto de transparencia (Entrevista de la Autora a K., Asesor Presidencial, noviembre de 2015)

Al mismo tiempo, en 2008, tres meses antes de que se sancionara la ley de acceso a la información¹⁴², cambia la composición de la legislatura chilena, y la Concertación pierde por defección seis Senadores. Esta situación obligó a negociar más estrictamente con la oposición y reforzar la ley, en especial respecto a la composición de los integrantes del Consejo para la Transparencia —el órgano garante— cuyo directorio originalmente iba a estar compuesto por cinco consejeros y sin embargo quedó conformado por cuatro consejeros, respetando la tradición “binominal” chilena: dos consejeros por la coalición de gobierno y dos por la coalición opositora.

Así, si bien a esta nueva ola de escándalos otra vez le sucedía una comisión asesora que sugería reformas concretas en materia de transparencia y anticorrupción, en la práctica las medidas que se implementaron como su corolario no fueron medidas anticorrupción sino medidas de transparencia y divulgación. Tres factores ayudan a entender el *timing* político de la reforma y porqué la ley de acceso a la información logró finalmente promulgarse en Chile en 2008, mientras otras leyes como la de gastos electorales quedaron en cambio estancadas en el Congreso: 1) El costo relativo que tenía, tanto para el gobierno como para la oposición, promulgar la ley de transparencia activa y acceso a la información en detrimento de otras reformas más profundas como la ley de gastos electorales, en un contexto en el que las próximas elecciones se vislumbraban más competitivas y además Chile iniciaba tratativas para ingresar a la OCDE; 2) El dictado de la sentencia de la CIDDHH el 6 de septiembre de 2006 —un mes antes de los escándalos de Chiledeportes— en la que se intima al Estado chileno a promulgar la ley de acceso en el marco de las reparaciones del Caso Claude Reyes vs Chile; y 3) La necesidad del partido de gobierno y en especial del ejecutivo de disciplinar y controlar a su propia coalición de gobierno, promulgando una ley que además de promover el

¹⁴² Ley N° 20.285. Ley de Transparencia de la Función Pública y Acceso a la Información de la Administración del Estado [Diario Oficial de 20 de agosto de 2008]. Sobre Acceso a la Información Pública.

acceso a la información obligara a formalizar las estructuras y equipos de la administración a partir de la norma y el instructivo de transparencia activa.

4.6. La Puesta en Marcha de una Institucionalidad Incómoda: Desafíos y Resistencias

Hacia fines de 2008 y ante un contexto político doblemente atento —tanto internacionalmente como nacionalmente— se sancionaba la Ley de Transparencia de la Función Pública y Acceso a la Información de la Administración del Estado. Una vez publicada en el Diario Oficial, se fijaba un período de vacancia de tan sólo ocho meses para su entrada en vigencia. Si una ley de este tipo siempre genera resistencias, ante tanta premura éstas lógicamente no tardaron en multiplicarse.

Genéricamente, es posible dividir las resistencias en dos tipos: por un lado, las resistencias de la clase política —tanto previas a la sanción de la ley como en el momento de su puesta en marcha— y por el otro, las resistencias emanadas de los propios órganos de la administración pública —particularmente en el momento de la aplicación de la ley. Respecto a las primeras, las resistencias políticas que se presentaron se trataron de resistencias dentro de la propia coalición de gobierno. Como vimos en el anterior apartado, la oposición no presentó mayores resistencias a la sanción de la ley, sino que más bien aprovechó la situación de debilidad del oficialismo para fortalecer la ley, en particular teniendo en cuenta que la entrada en vigor de la misma se produciría dentro del propio mandato de la Presidenta Bachelet. Sin embargo, por el lado de la propia coalición de gobierno, ya desde su tramitación, el proyecto generaba adeptos y detractores:

Rafael Blanco fue el delegado presidencial para la tramitación de estos proyectos. Y eso fue muy determinante porque los escépticos estaban en la cocina legislativa del gobierno, en el equipo que preparaba las leyes, estaban todas las condiciones de resistencia, de escepticismo, de que esto no era bueno para el Estado, y afortunadamente, la presidenta le encargó a un abogado, a Rafael que había trabajado en el año 94 en la Comisión de Ética Pública, que era Secretario... él logró creo yo, afinar el proyecto de ley sin que la gente de la SEGPRES lograra boicotear. (Entrevista de la autora a A., miembro de la Comisión Secreta o Ferreyro, noviembre de 2015)

Yo no sé con cuanto conocimiento pero sí con la necesidad material frente a una situación de entorno en que habían situaciones de falta de probidad que eran insostenibles para la opinión pública y que derivaron en que esta ley finalmente se aprobara en el gobierno de Bachelet. Es una cuestión bien curiosa y bien inédita porque la legislación se aprueba

para que entre en vigencia en el mismo mandato de la presidencia Bachelet. Una osadía política. Con muchos detractores adentro del gobierno que no estaban de acuerdo y que pensaban que esta ley era una locura y de dictarla obligada por las circunstancias, lo lógico era que entrara en vigencia en el gobierno siguiente. Bueno, esa fue una osadía, yo no tengo muy claro por qué se tomó ese camino. Hay personajes claves que parece tenían una convicción más técnica que política respecto de la necesidad de dictar una normativa como esta, y que ya estaba en vigencia en otros países y que era el camino necesario para ir perfeccionando la democracia y que finalmente persuadieron a las primeras autoridades del país para que esta ley entrara en vigencia de inmediato. (Entrevista de la autora a B., Director del Consejo para la Transparencia, noviembre de 2015)

No es fácil para un gobierno aceptar una ley de transparencia en serio, una ley de transparencia que tenga dientes que tenga efectiva capacidad de forzar a un gobierno a entregar documentación que de otra manera los gobiernos no entregarían. Y nosotros supimos, porque de alguna manera participamos de algunas conversaciones que en el gobierno habían dos escuelas: la escuela de “esto está bien, esto es necesario, es bueno para la república, esto nos puede traer problemas en el corto plazo pero es bueno para el largo plazo.” Y otros que decían: “esto es totalmente inconveniente, esto no lo tenemos que hacer ahora en nuestro gobierno, nos vamos a someter a un escrutinio incómodo, si esta ley la tenemos que hacer debutar bajo éste gobierno vamos a tener que pagar los costos, y yo podría decirte quién estaba de cada lado si esta fuera una entrevista póstuma, lo haría con más tranquilidad. Pero había dos bandos. Y afortunadamente prevaleció la tesis de ir adelante” (Entrevista de la autora a L., miembro de la Comisión Secreta o Ferreiro, noviembre de 2015)

Las principales resistencias emanaban así de mandatarios o líderes políticos vinculados al Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES). En algunos casos estas resistencias se mostraban de forma solapada, boicoteando luego a posteriori la propia implementación de la ley, sobre todo por parte de la comisión específica de la SEGPRES que trabajaba temas de transparencia, pero también de otros cuerpos administrativos, que veían las normas de transparencia activa como una amenaza de control del propio gobierno (en tanto ahora tenían que hacer públicas las estructuras institucionales, las escalas del plantel de trabajo, los salarios y consultorías encargadas).

No es una novedad que la competencia institucional propia de las administraciones del Estado se profundiza más en los gobiernos de coalición. En este contexto, no llama la atención entonces que la Presidenta tuviera la intención de otorgarle carácter reservado a la comisión asesora, en tanto con esto pretendía evitar que intervinieran en la confección de las medidas aquellas agencias estatales y funcionarios específicos que tradicionalmente, desde el gobierno de Frei, se habían opuesto a este tipo de reformas. En palabras de un ex funcionario y miembro de la Comisión:

La presidenta dice “L., hay que hacer este proyecto de ley, a mí me gustaría que usted que conoce estos temas, se encargue de hacer este proyecto de ley (...) pero por favor no lo

haga a través de la Secretaría General de la Presidencia, porque no se creen mucho esto (Entrevista de la autora a L., miembro de la Comisión Secreta, noviembre de 2015)

Respecto del segundo tipo de resistencias, las administrativas, las áreas más complicadas eran, según los directivos del Consejo, las administraciones municipales y las empresas públicas estatales:

La administración siempre es muy renuente a ceder lo que ellos piensan que son sus derechos y yo tendería a pensar que son privilegios. Y se expresan de distintas maneras, y el miedo a lo que sería una vigilancia permanente que tendiera a trabar los procesos. (...) Yo hablaría de “resistencias solapadas”, no es como el aborto, o estas a favor o en contra, aquí nadie puede estar públicamente muy en contra. Lo que hace la discusión general fácil pero la particular la hace más difícil, porque ahí se ven los límites al principio y la extensión de la transparencia. (Entrevista de la autora a B., Director del Consejo para la Transparencia, noviembre 2015)

yo diría bastante reticencias generalizada con esta ley, cuando partimos con esto, yo tenía la impresión de que habían muchos arrepentidos, como que el país se había excedido con esto, esto de transparentar los sueldos, de que cualquiera pudiera pedir información... esto derivó en que muchos organismos al inicio alegaron cierta inaplicabilidad de la ley, me acuerdo de ciertos casos emblemáticos, la Universidad de Chile, una universidad estatal alegando la autonomía universitaria, para no aplicar la ley, otro tanto el Consejo de Televisión, alegando su autonomía legal, y la interferencia indebida en sus funciones si se le aplicaba la ley. Una reacción furibunda de las empresas estatales públicas... incluso el riesgo de secuestro. Un ambiente de cierto escepticismo, cierto arrepentimiento y una función de acotar esto. Pero la ley era tan clara... que todos fueron a la corte [Caso Claude Reyes vs. Chile] y la corte le dio la razón a la ley. (Entrevista a M., Director del Consejo para la Transparencia, noviembre 2015)

Incluso áreas dependientes del propio Centro de Gobierno, como las Fundaciones Dependientes de la Dirección Sociocultural de la Presidencia¹⁴³, presentaron denegaciones de acceso a la información.

Los principales desafíos para el Consejo tenían que ver con las paradojas de la autonomía: cómo controlar a las instituciones estatales, sin dañar por ello la relación con las autoridades políticas. Sin embargo, lentamente se fue generando jurisprudencia que reforzaba el alcance de la ley y obligaba la aplicación normativa, respaldando a la nueva institución.

Según la mayoría de los entrevistados, las resistencias estuvieron atenuadas por la disposición presidencial y por una sociedad civil activa que fue adquiriendo poco a poco más presencia mediática. Al mismo tiempo, las resistencias siempre se mostraban de manera

¹⁴³ Anteriormente denominado Gabinete de la Primera Dama. Ver: Guerrero Valencia (2015)

solapada, ya que como mencionaba en una entrevista uno de los Senadores de la Concertación: “Nadie puede defender la opacidad”. Sin embargo, las disputas entre agencias se profundizaron una vez se puso en funcionamiento el Consejo para la Transparencia:

Tuvimos disputas también dentro del propio gobierno con una comisión, que se llamaba Comisión de Probidad y Transparencia, ellos operaban en la práctica como una especie de órgano evaluador, funcionan antes que nosotros y tienen un aporte fundamental, creo yo, en la implementación de la ley, porque ellos finalmente logran aceptar los mecanismos estatales para que la ley se cumpla. Era una comisión articuladora del gobierno central para aplicar la ley, fue esa primera comisión la que capacitó, la que generó los primeros criterios de implementación, de la transparencia activa, por ejemplo. Entonces nosotros irrumpimos, porque teníamos el nombre, todo, pero capacidad instalada ninguna porque éramos siete personas y teníamos que empezar a lidiar con esa comisión y ahí hubo una discusión inicial si las competencias las ejercíamos si no las ejercíamos, hubo conflictos y roces en el gobierno porque nosotros empezamos a ocupar el espacio que teníamos que ocupar. También eso después de un año, un año y medio se consolidó cuál era el rol del consejo, cuál era el rol que tenía que ocupar la comisión y la comisión subsiste todavía pero la comisión es mucho más acotada (Entrevista a M., Director del Consejo para la Transparencia, noviembre 2015)

De hecho una vez aprobada la ley, los propios representantes de las ONGs que habían participado de los debates explican que se habían concentrado tanto en las cuestiones institucionales que habían dejado de lado las cuestiones presupuestarias. Esta situación trajo problemas en la puesta en funcionamiento del Consejo, que en principio contaba con pocos recursos para funcionar. Además de los testimonios de los propios consejeros designados, un artículo del 20 de octubre de La Revista Qué Pasa explica cómo en octubre de 2008 y apenas dos meses después de ser designados en sus cargos, los cuatro consejeros presentaban su renuncia frente al entonces ministro secretario general de la Presidencia, José Antonio Viera-Gallo:

El motivo eran las diferencias por el presupuesto asignado para la entidad. Se les había prometido una base de \$ 3.000 millones para el primer año. Sin embargo, la partida sólo consideraba \$ 1.000 millones, apenas un tercio.

En este marco, la designación de Juan Pablo Olmedo como Presidente del Consejo fue clave. Por su propia experiencia en organizaciones de la sociedad civil, Olmedo contaba con experiencia previa en trabajos con organismos internacionales y una vez puesto en marcha el Consejo no dudó en requerir la cooperación del BID y el Banco Mundial para viabilizar la planificación estratégica de la entidad.

La primera composición del Consejo para la Transparencia es un reflejo de cómo fue gestándose el proceso de apertura estatal chileno, al mismo tiempo que permite entender su impronta. El Consejo se encuentra compuesto por cuatro consejeros¹⁴⁴ *part time* designados por el Presidente previo acuerdo del Senado, adoptado por los dos tercios de sus miembros en ejercicio. El mismo consta de una presidencia rotativa que al ser *part time* tiene algunas limitaciones, según expresan tanto los propios Consejeros como los mismos Directivos del Consejo (que son a diferencia de los anteriores designados por concurso, esto es a través del Sistema de la Alta Administración Pública chilena). El primer presidente Juan Pablo Olmedo, venía de una fuerte trayectoria como fundador y director de distintas ONGs, de instalación de la abogacía de interés público en Chile y desde su concepción, entendía el acceso a la información pública como derecho humano. Además, había sido el principal litigante en el caso *Claude Reyes vs Chile*. En palabras de un asesor presidencial: “Era también... aquello que había sido difícil o conflictivo por el Estado, traerlo adentro. Esto era visto también como un triunfo de las ONGs. El gesto era súper potente.” (Entrevista de la autora a K., noviembre de 2015). Otro de los Consejeros, Alejandro Ferreyro, venía de una formación completamente distinta, vinculada a la economía y a la política, pero con el plus de haber formado parte de dos comisiones asesoras (durante el gobierno de Frei y el de Bachelet), era un funcionario mucho más cercano y del “riñón” del gobierno. Finalmente, estaban también los Consejeros de la coalición opositora, que si bien tenían una reconocida trayectoria —el primero como político de la RN y el segundo como abogado y académico de prestigiosas universidades chilenas— no contaban con una experiencia vinculada al área del acceso a la información pública: Ricardo Urrutia (RN) y Roberto Guerrero Valenzuela.

Respecto a las posiciones políticas dentro del Consejo, éste se pensó desde la lógica establecida por el propio sistema binominal chileno. En palabras de dos ex Consejeros:

El Consejo fue diseñado para generar un empate político. Se renueva dos y dos. Hay dos de la Nueva Mayoría y dos de la derecha, y de la derecha uno es de la UDI y otro a la renovación nacional. (Entrevista de la autora a A., noviembre de 2015)

Es muy raro el Consejo para la Transparencia, son cuatro consejeros, en un órgano colegiado y eso tiene una historia. En realidad eran 5 pero el quinto era designación exclusiva de la Presidenta de la República... pero eso es lo que hacía que el órgano perdiera autonomía e independencia. La presidenta saca este quinto y no lo reemplaza. (Entrevista de la autora a C., noviembre de 2015)

¹⁴⁴El Presidente efectúa la proposición de los Consejeros en un solo acto y el Senado debe pronunciarse respecto de la propuesta como una unidad. Los consejeros duran seis años en sus cargos pudiendo ser designados sólo para un nuevo período. Se renuevan por parcialidades de tres años.

Esta composición, aseguraba que los dictámenes del Consejo preservaran la transversalidad política que había caracterizado todas las reformas en materia de transparencia en Chile. Al mismo tiempo, la conformación de una planta profesional y técnica (directores y personal del Consejo) elegida a través de concursos públicos aseguraban una suerte de continuidad institucional de las políticas implementadas por el Consejo así como una visión más enfocada en la técnica que en la política. Al respecto es interesante mencionar que el primer Director del Consejo, Raúl Ferrada, tenía una trayectoria muy marcada de implementación de reformas manageriales basada en procesos, lo cual otorgó una doble impronta al Consejo: “una lógica de instalación de un derecho y otra mirada más basada en procesos y la gerencia pública” que en un principio fue difícil de saldar pero que finalmente terminó por otorgarle cierto perfil a la organización.

4.7. Conclusiones

En este capítulo he analizado puntualmente los factores que llevaron a la sanción de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública durante el primer gobierno de Bachelet (2006-2010). Al mismo tiempo, debido al mencionado interés en comprender el proceso de apertura estatal chilena en su totalidad, he enmarcado el surgimiento de la ley de acceso a la información dentro de un análisis más amplio que reconstruyó los antecedentes en materia de transparencia desde el retorno democrático en el país hasta la puesta en marcha en 2009 del Consejo para la Transparencia.

Respecto al proceso general de apertura estatal chileno, hemos observado como su impronta estuvo marcada desde los inicios por un componente managerialista. El mismo, estuvo por un lado vinculado a las reformas de la administración pública promovidas por el Consenso de Washington, al mismo tiempo que por el otro, atado en un principio, a los enclaves autoritarios heredados de la dictadura.

En materia de acceso a la información, los avances en este campo fueron poco a poco concibiéndose no sólo como avances en materia de políticas de transparencia sino también como avances en materia de participación ciudadana. Sin embargo, la forma de concebir la participación mediada por el accionar tecnocrático de los expertos y las lógicas del mercado —en tanto la participación es comprendida como una extensión de los derechos de los

usuarios— ha llevado a algunos autores a hablar de “participación ciudadana sectorial” (Díaz Tendero; Muñoz & Perez: 2005).

En términos de los factores puntuales que culminaron con la sanción de la Ley de Acceso a la Información, a diferencia de otros análisis que han comprendido la emergencia y fortaleza de este tipo de leyes de la mano de explicaciones unidimensionales —ya sea de orden doméstico ligadas a la competencia partidaria (Michener: 2010, 2015; Berliner 2014) o meramente ligadas impacto de las presiones internacionales (Grigorescu: 2003; Roberts: 2006)— esta investigación ha demostrado la necesidad de avanzar hacia un estudio multicausal que contemple la equifinalidad e integre los impactos dinámicos de los distintos factores. Además, quedó comprobado en el caso chileno cómo el modo en que se articulan las estructuras de oportunidades políticas domésticas con las internacionales es decisivo para comprender el surgimiento de legislación en materia de transparencia.

En primer lugar, el análisis mostró cómo el caso chileno se inscribe dentro de los casos en que los bloqueos nacionales para la sanción de determinada legislación pueden ser destrabados a través de la activación de redes transnacionales de expertos en un contexto en que la estructura de oportunidades políticas internacional se encuentra abierta. En este proceso, el rol jugado por los organismos internacionales en apoyar y articular el trabajo de la comunidad epistémica de expertos en libertad de expresión y acceso a la información fue imprescindible. El acceso a la información no se hubiera podido instalar como derecho en Chile —y en la región— de no ser por el surgimiento de la abogacía de interés público. La misma, permitió la conformación de una comunidad epistémica nacional anclada en una red transnacional latinoamericana que supo aliarse con otras redes de expertos regionales —como los expertos en anticorrupción— para la “creación” de sus propias oportunidades políticas y la producción de un mayor impacto en sus estrategias de *advocacy*. El caso “Claude Reyes vs Chile”, que ha sido señalado por la mayoría de los actores entrevistados en este trabajo como aquel desencadenante que llevó a que la Presidente Bachelet enviara la indicación sustitutiva al Congreso, es precisamente la cristalización institucional de ese proceso.

Sin embargo, si bien el rol jugado por los organismos internacionales en vincular las trayectorias de los expertos de distintos países latinoamericanos y financiar los proyectos de las organizaciones de las cuales formaban parte fue fundamental, no podemos considerar el accionar de los organismos internacionales o el fallo “Claude Reyes vs. Chile” como el único agente causal que derivó en la sanción de la ley de acceso a la información. Sin duda, el rol de

los organismos internacionales consistió más bien en instalar el acceso a la información como derecho —en particular a través del rol jugado por la Relatoría para la Libertad de Expresión de la OEA— y en enmarcar el derecho de acceso a la información dentro de la propia agenda anticorrupción.

En segundo lugar, al analizar la coyuntura política doméstica he dado cuenta del importante rol que juegan, para la promoción de iniciativas de transparencia, los acuerdos transversales entre las elites políticas del gobierno y la oposición: en particular, en lo que respecta al contenido y posterior funcionamiento de las mismas. En esta línea, si bien desde la “Comisión de Ética” convocada por el Presidente Frei, el ritmo de la agenda de reformas en materia de transparencia coincidió con la irrupción de escándalos de corrupción —proceso que ha sido denominado por Rehren (2008) como “agenda reactiva”— es importante distinguir aquellos factores que incidieron en marcar el ritmo político de los eventos (*timing*) de sus causas. Si bien los escándalos marcaron la apertura de la estructura de oportunidades políticas doméstica —en el caso de la Ley de Acceso a la Información, en particular a partir de los escándalos de ChileDeportes y PUBLICAM— tanto el primer proyecto “Sobre Acceso a la Información Pública” que presentaron los legisladores Gazmuri y Larraín como la indicación sustitutiva sobre dicho proyecto enviada por la Presidente Bachelet en 2008 ya habían sido acordados y consensuados previamente entre gobierno y oposición.

Así, si bien es posible considerar a la agenda de transparencia en Chile como una “agenda reactiva”, en tanto secuencialmente luego de una serie de escándalos le ha seguido hasta la fecha el establecimiento de una comisión de expertos y *a posteriori* la sanción de alguna normativa en materia de transparencia, en el caso puntual de la Ley de Acceso a la Información en Chile, el establecimiento de acuerdos entre las elites políticas sobre el costo relativo y la rapidez de promulgar dicha ley en detrimento de otras reformas más profundas como la Ley de Gastos Electorales en un contexto de proximidad a un escenario electoral competitivo fue central para su sanción.

Finalmente, respecto al rol de la competencia inter e intrapartidaria, es importante destacar su impacto en la activación de los escándalos de corrupción y en el endurecimiento de las condiciones de negociación del gobierno con la oposición respecto al contenido de las reformas. En nuestro caso de estudio, esto se hizo particularmente visible en la composición final que terminó adoptando el Consejo para la Transparencia.

De esta forma, a modo de resumen, sostenemos que el surgimiento de la Ley de Acceso a la Información en Chile tiene lugar como consecuencia de la interacción entre los siguientes tres factores:

- a) La existencia de una comunidad epistémica en materia de acceso a la información que a partir del apoyo de organismos internacionales, y principalmente a través de la utilización del litigio de interés público presiona al gobierno nacional a sancionar la ley (y cuyo mayor resultado fue la sanción del fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra el Gobierno de Chile)
- b) La confluencia de esta comunidad epistémica con la llegada de una agenda anticorrupción en el país y la ocurrencia de una serie de escándalos políticos que afectaron transversalmente tanto a la coalición de gobierno como a la oposición política generando una apertura en la estructura de oportunidades políticas doméstica.
- c) El establecimiento de acuerdos entre las elites políticas sobre el costo relativo de promulgar la Ley de transparencia y Acceso a la Información en detrimento de otras reformas más profundas como la Ley de Gastos Electorales, en un contexto de proximidad a un escenario electoral competitivo.

Por otra parte, a diferencia de casos como el argentino, el análisis de las distintas reformas de apertura implementadas en Chile muestra que si bien el tipo de apertura adquirió una cierta retórica y forma de implementación basada en principios tecnocráticos, los expertos que influenciaron este proceso no lo hicieron desde cargos políticos y agencias o secretarías específicas, sino desde el propio centro de gobierno, a través de comisiones asesoras del ejecutivo, carentes por tanto de capacidad decisoria vinculante propia. Del análisis también se desprenden las dificultades y resistencias solapadas que tiene la implementación de iniciativas de apertura y el rol que iniciativas como las de transparencia activa pueden jugar en contextos de gobierno de coalición como el chileno, como formas de disciplinamiento y control político. En este sentido, si bien la presencia de los expertos resulta uno de los factores claves para entender el surgimiento de la legislación en Chile, este aspecto no es suficiente, en tanto y en cuanto en última instancia son los acuerdos entre las elites aquellos que han influido en la promoción de iniciativas de *accountability* así como también veremos luego, las áreas que permanecen vacías.

CAPÍTULO 5. ARGENTINA: CICLOS Y BLOQUEOS EN LA APERTURA ESTATAL TECNOCRÁTICA

Introducción

Dos grandes legados de la transición democrática argentina, y en particular, del gobierno democráticamente electo en 1983 han influenciado las características que asumió el proceso de apertura estatal argentino y la aparición de las primeras cristalizaciones institucionales en materia de transparencia y participación: por un lado, el movimiento de derechos humanos y por el otro, la revalorización del rol de las instituciones.

Los movimientos de derechos humanos se convirtieron en actores centrales de la política argentina desde finales de los años setenta y en particular durante toda la década del ochenta. Su rol y su legado, así como su influencia en el proceso de transición a la democracia ha sido ampliamente abordado por analistas de distintas disciplinas y nacionalidades. Más allá de las especificidades que han llevado a que el caso argentino se comprenda como una transición “por colapso”¹⁴⁵ y “ruptura”¹⁴⁶ —caracterizada por el fracaso del autodenominado “Proceso de Reorganización Nacional”¹⁴⁷ en la guerra de Malvinas; la violación sistemática de los derechos humanos; la profunda crisis económica y una transición dirigida por una elite política que se oponía al régimen autoritario— el rol que adquirieron los movimientos de derechos humanos y la forma en la que éstos interactuaron con las redes internacionales y las elites políticas nacionales marcaron la dinámica del proceso de transición. La importancia e influencia de este movimiento signó el camino en el que se consolidó el régimen constitucional: “el problema de los derechos humanos pasó de su lugar originario en el seno de la sociedad civil a ocupar un lugar central en la política del Estado” (Pereyra, 2005:156). El enjuiciamiento a las Juntas Militares, la creación de la CONADEP¹⁴⁸ y la firma de diversos tratados¹⁴⁹ y convenciones internacionales fueron tan sólo algunos de los compromisos refundacionales asumidos por el gobierno, democráticamente electo, de Raúl Alfonsín.

¹⁴⁵ Para un mayor detalle ver O’Donnell (1989: 19-36).

¹⁴⁶ Munck & Leff (1997)

¹⁴⁷ La dictadura cívico-militar que gobernó la Argentina desde 1976 hasta 1983.

¹⁴⁸ La Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP) fue creada a través del Decreto 187/83 con el objeto de investigar las violaciones a los derechos humanos durante el terrorismo de Estado.

¹⁴⁹ El Pacto de San José de Costa Rica, la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, entre otros.

Cómo vimos en los anteriores capítulos, la forma en que el acceso a la información pública adquirió status de derecho humano tuvo mucho que ver con el trabajo mancomunado de una red de expertos que venían trabajando temas de libertad de expresión y que se nutrieron de distintos conocimientos y técnicas (la abogacía del interés público, el litigio estratégico), así como también del contacto con organismos internacionales para generar influencia sobre las distintas realidades domésticas. La táctica de *advocacy* y la conformación de redes transnacionales es algo que los activistas de la libertad de expresión y el acceso a la información aprendieron del movimiento de derechos humanos,¹⁵⁰ sin embargo a la hora de comprender cómo entró en la agenda del gobierno argentino la temática del acceso a la información y la preocupación de abrir el estado a la gestión pública vemos que ha sido más sobre la base del segundo legado de la transición —y en particular del gobierno alfonsinista: aquellas “bases morales de un orden republicano” con “instituciones sólidas y potentes”¹⁵¹ sobre el que se constituyó la comunidad epistémica que finalmente logró la sanción de la primer y única norma que se encontraba vigente hasta 2015 en materia de acceso a la información en la Argentina: el Decreto 1172/2003.

En Argentina, al igual que en la mayor parte de los países latinoamericanos, la apertura estatal de la gestión y la iniciativa puntual de acceso a la información adquirieron resonancia pública de la mano de los procesos de modernización del estado y la problemática de la corrupción y la eficiencia. En esta línea, los expertos de las ONGs en la materia jugaron un rol clave en establecer la vinculación del problema de la corrupción con las reformas institucionales y la necesidad de implementar iniciativas de transparencia y divulgación en el país. Sin embargo, a diferencia del proceso de apertura estatal chileno, el argentino se ha caracterizado por una evolución cíclica, con momentos de apertura —coincidentes con coyunturas de crisis o alternancia en la representación— y momentos de retraimiento que han coincidido con los períodos de mayor capital electoral del partido gobernante y un fortalecimiento del discurso nacionalista en términos de política exterior.

¹⁵⁰ Siguiendo a Keck & Sikkink (1998,105-106): “Within a year of the coup, Argentine domestic human rights organizations began to develop significant external contacts. Their members traveled frequently to the United States and Europe, where they met with human rights organizations, talked to the press, and met with parliamentarians and government officials. These groups sought foreign contacts to publicize the human rights situation, to fund their activities, and to help protect themselves from further repression by their government, and they provided evidence to U.S. and European policymakers. Much of their funding came from European and U.S. -based foundations.”

¹⁵¹ Según Novaro (2010:42): “las bases morales de un orden republicano, la legitimidad y eficacia del imperio de la ley; por el otro, el comprometer en forma también directa y sustantiva la voluntad moralmente motivada de sus principales protagonistas, un presidente y un partido identificados con la tarea de crear instituciones sólidas y potentes para la democracia representativa en el país”.

De ahí que si una de las lecciones dejadas por el caso chileno fue la importancia de comprender el impacto que tienen los factores internacionales en los procesos de apertura estatal —y cómo estos interactúan de forma dinámica con las estructuras de oportunidades políticas domésticas— el caso argentino viene a reforzar esta visión, en tanto que, como veremos a lo largo de este capítulo, además de impactar en la instalación de una agenda pública en materia de acceso a la información, una subordinación de la política exterior argentina a la dinámica política interna¹⁵² incidió en un retraimiento del proceso de apertura y un distanciamiento del gobierno con las ONGs sustentado discursivamente en el origen de los fondos que éstas percibían para realizar sus campañas.

En este capítulo propongo abordar las causas que llevaron al Presidente Néstor Kirchner en diciembre de 2003 a sancionar el Decreto 1172 en materia de acceso a la información pública, al mismo tiempo que reflexionar acerca de los factores detrás de los distintos e infructuosos intentos de sancionar una ley de acceso a la información pública en el país. Al término de este trabajo, el 14 de septiembre de 2016, el proceso de apertura estatal argentino iniciaba un nuevo ciclo de apertura, quedando sancionada finalmente la ley sobre el “Derecho de Acceso a la Información Pública”¹⁵³, trece años después de que hubiere sido sancionado el Decreto. Si bien nuestro análisis en profundidad del proceso es hasta 2010, en el último apartado y en las conclusiones nos detuvimos a reflexionar sobre este hecho puntual rescatando el carácter continuo y aún en marcha del proceso de apertura en la región.

Este trabajo retoma presupuestos de otros artículos que han abordado las causas del “fracaso” argentino en tener una ley de acceso a la información (Michener: 2010) y el “éxito” respecto al poder persuasivo y de encuadre de las campañas de acceso a la información de las ONGs argentinas (Risley: 2011). Sin embargo, se diferencia de los anteriores y de otro grupo de trabajos de expertos o miembros/ex miembros de ONGs (Baragli: 2004, Barón: 2003; Oyhanarte & Kantor: 2015; Villanueva: 2003) en tanto y en cuanto el foco estará puesto en pensar qué condiciones habitan detrás de la decisión de un gobierno a abrir o cerrar su gestión

¹⁵² Russell & Tokatlian (2015: 238) señalan que la política exterior de la Argentina propende “a que los factores internos se constituyan en *primum movens* de la política exterior” y que el primer gobierno de Néstor Kirchner —aunque no así los de Cristina Kirchner— deben entenderse en esa clave. Si bien en esta tesis no nos concentramos en el análisis puntual de la política exterior argentina, retomaremos este concepto de “*primum movens*” para comprender cómo en algunas coyunturas específicas las dinámicas domésticas influyeron en un reforzamiento del discurso autonomista y cómo esto finalmente repercutió en la forma en que el gobierno se vinculó con las ONGs.

¹⁵³ Al término de esta tesis, el 28 de septiembre de 2016, Día Internacional del Derecho de Acceso a la Información Pública, la ley N° 27.275 quedaba oficializada en el decreto 1044 y publicada en el Boletín Oficial. Para acceder al contenido completo de la ley ver: <http://bit.ly/2d8vpOh>.

y cómo las decisiones de política doméstica se enmarcan en un contexto dinámico en el que las relaciones con el entorno internacional también importan. El estudio de la temática del acceso a la información en la Argentina y su abordaje puntual desde la mirada de la apertura estatal contribuye empíricamente a la preocupación teórica sobre los factores que llevan a los gobiernos a producir *accountability* política, resaltando que la propia noción de apertura no involucra simplemente el hecho de “abrir la gestión” a la participación y control de la ciudadanía, sino que también implica una apertura a la influencia del entorno internacional en las decisiones de política doméstica.

El capítulo se divide en tres partes y en siete apartados. En la primera parte me concentro en el análisis de los distintos factores que hicieron posible la promulgación del Decreto de acceso a la información pública. Analizo puntualmente el período que va desde mediados de los años noventa hasta finales de 2003, momento en que comienza el proceso de apertura estatal en la Argentina. En el primer apartado abordo cómo confluyen en el país el discurso de la transparencia y la apertura estatal con el problema de la corrupción. Muestro cómo los orígenes de la apertura estatal en la Argentina pueden rastrearse en la influencia que tuvieron los expertos de una de las primeras ONGs en materia de transparencia de la Argentina, Poder Ciudadano, en la producción de legislación en la materia. Construyendo mi argumento sobre la base del trabajo precedente de Pereyra (2013), analizo las trayectorias de este grupo de expertos y muestro cómo fueron produciéndose los vínculos entre éstos y la clase política argentina. A continuación, en el segundo apartado, me concentro en dos hitos claves que suscitaron la apertura de la estructura de oportunidades política doméstica: la crisis de representación de 2001 y la llegada de Néstor Kirchner a la presidencia en 2003. Muestro cómo una coyuntura crítica en materia de representación constituyó un escenario propicio para el ingreso de los expertos al gobierno y cómo dicha interacción influyó en la sanción del decreto.

En la segunda parte me concentro en la evolución del proceso de apertura estatal en los doce años posteriores (desde principios de 2004 hasta la actualidad). Analizo los distintos intentos de sancionar una ley de acceso a la información y esbozo algunas hipótesis sobre el carácter cíclico del proceso de apertura estatal en Argentina. Dedico los distintos apartados a demostrar la existencia de un consenso legislativo y judicial en materia de acceso a la información, al mismo tiempo que a explicar los factores que llevaron a la incapacidad de sancionar una ley a pesar de este consenso. Finalmente en la tercer parte, analizo la evolución de la relación entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil, explicando también

cuál fue la estrategia de *advocacy* adoptada por las ONGs durante el período de retraimiento del proceso de apertura estatal. A su vez, presento algunas hipótesis sobre la evolución de la agenda de apertura estatal en Argentina, a raíz del proceso de alternancia política y la llegada al gobierno de la coalición política “Cambiamos”. Finalmente, concluyo con algunas reflexiones finales y lecciones del caso argentino en perspectiva comparada.

5. 1. Los Comienzos de la Apertura Estatal en Argentina: Nueva Gerencia Pública, Expertos en Anticorrupción y Construcción de Legitimidad Política

5.1.1. Poder Ciudadano y el Ingreso de los Expertos a la Política

“La primera organización que comenzó a interesarse por cuestiones de corrupción en la Argentina fue la fundación Poder Ciudadano, creada en 1989 por un grupo de profesionales que decidieron desarrollar un ámbito de trabajo que, según sus propios términos, no estuviera cruzado por la política partidaria, orientado a promover la participación de la ciudadanía en el desarrollo de instituciones democráticas” (Pereyra, 2003: 36)

“Con trayectorias personales distintas, con vinculaciones con la dictadura y sus legados también diferentes, Oyhanarte y Moreno Ocampo compartían no sólo su profesión sino también algunos elementos de su diagnóstico acerca de la situación: el retorno al régimen democrático y sus instituciones no bastaban para producir una democratización de la sociedad ni de sus instituciones.” (Malagamba Otegui, 2008: 10)

Hacia finales de los años ochenta surge en Argentina la Fundación Poder Ciudadano. Esta organización de la sociedad civil —conformada a partir de personalidades con distintas trayectorias biográficas (Malagamba Otegui: 2008) que confluyen en una vocación por comprometer a la ciudadanía con lo público— reflejaba el espíritu del legado de la transición democrática: por un lado los ideales normativos republicanos y la importancia de las instituciones, y por el otro la importancia de la participación y el compromiso activo de la ciudadanía heredada de la lucha de los movimientos de derechos humanos. Sus miembros fundadores principales, Luis Moreno Ocampo y Marta Oyhanarte habían adquirido visibilidad durante el gobierno de Alfonsín y sus historias biográficas se encontraban fuertemente vinculadas al pasado reciente y las problemáticas de la transición: Luis Moreno Ocampo a partir de su rol como fiscal adjunto en el juicio a las Juntas Militares y Marta Oyhanarte, a raíz del secuestro y asesinato de su marido Osvaldo Sivak y el rol público que adquirió la

tragedia una vez que Oyhanarte desistió del camino institucional y tornó un secuestro privado en un reclamo público de presión ante la justicia¹⁵⁴.

Poder Ciudadano, se definió desde sus inicios como una fundación apartidaria y sin fines de lucro cuyo objetivo principal es “promover la participación ciudadana y concientizar a la población sobre los problemas de interés público que requieren del compromiso y de la participación de todos”¹⁵⁵. Sin embargo, tal como señala Pereyra (2013:41) “(...) Poder Ciudadano fue concebida a distancia de, por un lado, los partidos políticos y, por otro, del movimiento de derechos humanos”¹⁵⁶. En su autodefinición, la organización “lidera el trabajo por el buen gobierno del Estado, la transparencia en el manejo de la cosa pública y el compromiso por vigorizar las instituciones de la democracia”. Desde los inicios hasta la actualidad sus objetivos institucionales se han mantenido intactos y en su misión pervive aún un objetivo puntual: “promover el acceso a la información pública”.

Creada en 1989, Poder ciudadano nació en un contexto de alternancia entre el gobierno de Alfonsín y la asunción de Menem, sin embargo y a pesar del carácter apartidario de la Fundación que se reflejaba en la diversidad política de sus miembros,¹⁵⁷ dos de sus fundadores y dos de sus directores ejecutivos habían estado muy vinculados al radicalismo y a las discusiones institucionales de la transición. Tal como relata Pereyra (2013:43), uno de los espacios de reflexión que había nucleado las discusiones sobre la consolidación democrática del país y que influiría en términos programáticos sobre Poder Ciudadano era “el Consejo para la Consolidación de la Democracia”. El Consejo estaba presidido por Carlos Santiago Nino, un abogado constitucionalista formado en Oxford, asesor de Alfonsín, que nucleaba a distintos jóvenes abogados —entre ellos a Roberto de Michele y Roberto Saba— quienes serían dos de los primeros Directores Ejecutivos de la fundación durante los años noventa (Pereyra, 2013:43).

¹⁵⁴ Para una visión sobre el legado de los derechos humanos y los reclamos de justicia durante la década de los 90 ver Pereyra (2005).

¹⁵⁵ Página web de poder Ciudadano

¹⁵⁶ “Queríamos, justamente, hacer algo distinto. Las organizaciones de derechos humanos estaban muy focalizadas en todo lo que había sido violaciones a los derechos humanos en la época de la dictadura militar. Nosotros queríamos ir un paso más allá; empezar a construir, desde una institución, todo aquello que tuviera que ver con los derechos cívicos” (entrevista de Sebastián Pereyra a T. enero de 2007, citada en Pereyra 2012:42)

¹⁵⁷ “(...) los miembros reflejaban las principales expresiones ideológicas de la época: Teresa Anchorena (antropóloga) y Marta Oyhanarte (abogada) simpatizaban con la Unión Cívica Radical (UCR); Mona Moncalvillo (periodista), con el Partido Justicialista (PJ), y Manuel Mora y Araujo (sociólogo) se identificaba con el principal partido político de derecha del país, la Unión de Centro Democrático (UCeDé). A ellos se sumaba Luis Moreno Ocampo (abogado), un personaje independiente cercano al alfonsinismo, y Víctor García Laredo, ejecutivo del grupo económico liderado por el empresario Franco Macri, y como tal, representante del mundo empresario.” (Pereyra, 2003: 36-37)

Quizás en parte por las trayectorias de los propios fundadores y directores, pero también por la coyuntura política doméstica e internacional, uno de los principales temas que comenzó a nuclear el trabajo de la organización fue el problema de la corrupción. La mirada sobre este problema era una mirada que se alejaba de las visiones punitivistas de la corrupción y que al contrario de éstas se enfocaba en la prevención y en “generar conciencia” del problema en la ciudadanía. En palabras de uno de sus directores ejecutivos:

Con el liderazgo de Moreno Ocampo se inicia el proyecto de comprometer a la Sociedad Civil en discutir el tema de la corrupción y hacer que la corrupción sea un tema al tope de la agenda ciudadana. ¿Cómo entusiasmar o comprometer a la Sociedad Civil en la lucha contra la corrupción? A nivel de la Sociedad Civil no era un problema, no parecía ser un problema que a la gente le preocupara, hasta que se va Alfonsín no era un tema. No era un tema de agenda propositiva (Entrevista de la Autora a E., Noviembre 2015).

El objetivo enunciado por el propio entrevistado era “generar un movimiento cívico contra la corrupción” a través de la introducción de currículas de ética en universidades y en escuelas, entre otro tipo de proyectos. No sorprende entonces, que en 1993, con la creación de Transparencia Internacional, la organización se convirtiera en el capítulo argentino de la misma. De hecho, Luis Moreno Ocampo incluso participó como parte de la Junta Directiva de Transparencia Internacional presidiendo TI para América Latina y el Caribe entre 1995 y 2003.

Poder Ciudadano fue una organización pionera en la región y cuyo trabajo fue muy influyente para otras ONGs que se fundarían posteriormente en la Argentina, como la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), la Asociación Civil por la Justicia (ACIJ) y Directorio Legislativo, tan sólo por mencionar algunas. Argentina fue uno de los primeros países en implementar iniciativas de apertura en materia de transparencia y establecer lazos y redes en torno a la temática en América Latina. Sin embargo, las temáticas y programas de la Fundación se profundizaron y adquirieron una visibilidad pública mucho mayor, a partir de la implementación, por parte del gobierno menemista, de políticas neo gerenciales centradas en promover la reforma del Estado en tanto era el discurso de la corrupción y la ineficiencia de las empresas estatales aquello que justificó las políticas de privatizaciones del gobierno de Menem.

Como mencionábamos en la introducción de esta tesis, el discurso de la anticorrupción representaba una justificación por otros medios, de las políticas del Consenso de Washington. El paradigma de la *good governance* generaba así condiciones para que las ONGs florecieran

y trabajaran mancomunadamente con el aparato gubernamental, en tanto y en cuanto uno de los requisitos para la transferencia de fondos internacionales al país era la integración de actores de la sociedad civil en la implementación de programas de políticas públicas.

Si durante los años ochenta, los bancos multilaterales de desarrollo fueron pioneros en generar una relación con la sociedad civil, desarrollando una experiencia con ONGs a partir de programas de desarrollo y microemprendimientos, a partir de 1990 se da un punto de inflexión, en el que los bancos multilaterales reorientan sus agendas hacia la modernización del estado y el fortalecimiento de las instituciones democráticas:

Como resultado de este proceso, la línea demarcatoria entre el ámbito nacional y el internacional se vio erosionada, y la nueva agenda de la banca multilateral se volvió objeto de un tratamiento político y técnico por parte de gobiernos, los organismos multilaterales y una extensa red de ONG. (...) la cooperación entre los BMD y las ONG se amplió durante la década de 1990, incrementando, entre otras, las operaciones de financiamiento y el diálogo sobre políticas. Así, la tarea de del desarrollo es ahora concebida más como un ejercicio participativo, y no sólo como una transferencia de capital hacia los países en desarrollo (Tussie, 1997). Rabotnikof, Riggirozzi & Tussie (2002:53-54)

En paralelo a este proceso de recepción de fondos por parte de los gobiernos, las ONGs también recibían fondos internacionales para trabajar estos temas. Poder Ciudadano, por ejemplo recibía fondos de organismos internacionales para trabajar temas de corrupción y transparencia. Parte del financiamiento, según relata un ex miembro de la organización, venía desde el año 1992 (y hasta el año 1996) de la USAID, la Agencia para el Desarrollo de los Estados Unidos.¹⁵⁸ Como él mismo explica, luego de la implementación de la US Foreign Corrupt Practices Act (FCPA): “El problema de la corrupción en la Argentina no les permitía (a las empresas estadounidenses) entrar a hacer negocios. Les impedía en los Estados Unidos pagar coimas afuera”. La visión de los norteamericanos era: “Los alemanes repartían plata y nosotros nos quedamos afuera”¹⁵⁹ (Entrevista de la autora a E., noviembre de 2015).

A la visión del *good governance* se sumaba la criminalización de los pagos de coimas a oficiales extranjeros y cambiar las reglas del juego de deducción de los impuestos en los países del primer mundo. Los intentos de mejorar los intereses comerciales de Estados Unidos frente a las compañías europeas —en el marco de un contexto post Watergate y la sanción de la Foreign Corrupt Practices Act (FCPA)— junto con la necesidad de reactivar las

¹⁵⁸ Para una visión más detallada sobre los programas y fondos de PC referirse a Pereyra (2013).

¹⁵⁹ Entrevista de la Autora a

instituciones financieras internacionales en un contexto de post guerra fría, dieron lugar en términos de Krastev (2004) a una “coalición de actores globales auto-interesados” en conformar un “consenso anticorrupción” en el que TI era la cara visible y articuladora con los intereses locales.¹⁶⁰

De hecho, al examinar la realidad nacional del país, notamos, por ejemplo, que en 1997, Argentina firma, aún sin ser un país miembro de la OCDE, la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales.¹⁶¹ Y es en ese mismo año que a través de la promulgación del Decreto 152 se crea la primer Oficina Nacional de Ética Pública en el país —financiada a través de una donación del Banco Mundial¹⁶²— que sería reemplazada en 1999 por la Oficina Anticorrupción.

La corrupción comenzaba así a recibir atención por parte de la clase política argentina, y al igual que en Chile y en otros países de la región —aunque en Argentina mucho más tempranamente— empezaban a cristalizar distintas instituciones que buscaban dar respuesta a la temática.

Es en este contexto que se entrecruzan las trayectorias de cuatro abogados y expertos en corrupción: Marta Oyhanarte, Roberto de Michele, Roberto Saba y Néstor Baragli. Los cuatro estuvieron vinculados a los primeros proyectos y al trabajo fundador de Poder Ciudadano, al mismo tiempo que los cuatro serían años más tarde quienes escribirían y promoverían el Decreto de Acceso a la Información Pública en la Argentina, aunque esta vez

¹⁶⁰ “The [anticorruption] consensus came as a result of the emergence of a coalition of global players that see their interest in focusing on corruption. These global players are the US government, International Financial institutions and big foreign investors. Each of them has their own reasons to focus on corruption. US government sees the anticorruption campaign as an instrument for promoting its trade interests. International Financial Institutions see in the anticorruption campaign an instrument for mobilizing support for their policies. Multinational companies see in the anticorruption campaign an opportunity to reduce the hidden protectionism in the emerging markets. It was this coalition of interests that made out of corruption a central policy issue. But it was the emergence of the Transparency International as a global anticorruption NGO, speaking with the voice of the “local” and the new date coming from the new anticorruption science that legitimized the new consensus that corruption is a global policy issue. The marginalization of the non-economic discourses on corruption became the major pre-condition for the emergence of the new anticorruption consensus” “The result is a new policy paradigm and a new rhetoric, which are beyond criticism.” (Krastev, 2004)

¹⁶¹ OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions.

¹⁶² “Uno de los elementos que permitió el desarrollo de la Oficina Anticorrupción en la Argentina fue precisamente, una donación del Banco Mundial (IDF 27 282), otorgada inicialmente a la Oficina Nacional de Ética Pública en 1998 y trasladada luego a la institución en 2000. El monto total era de 410.000 dólares y fueron utilizados en actividades relacionadas con el fortalecimiento institucional y el desarrollo de proyectos. El Banco Mundial también financió, hacia fines de la década, un vasto proyecto de modernización del Estado (IRDB/IAD P057 449), tendiente a lograr una transformación de la administración pública y a generar mayores niveles de eficiencia y menores niveles de corrupción.” (Pereyra 2013: 246)

no desde Poder Ciudadano sino desde el propio gobierno. Sus trayectorias son importantes en tanto y en cuanto a través de las mismas es posible reconstruir cómo ingresó la temática del acceso a información pública a la esfera de las decisiones públicas y en qué medida la misma ha estado desde sus inicios vinculada al problema de la corrupción.

Roberto de Michele y Roberto Saba se conocían desde sus estudios en el Colegio Nacional Buenos Aires, ambos se formaron en la Universidad de Yale y trabajaron junto a Carlos Nino en el Centro de Estudios Institucionales (CEI). De Michele entró a Poder Ciudadano para dirigir un proyecto financiado por la USAID denominado “Iniciativa privada para el control de la corrupción” y Saba relata que entró como su asistente. Luego De Michele se convirtió en el Director Ejecutivo de Poder Ciudadano entre 1991 y 1993, y en 1995 pasó a ser Presidente de la institución, momento en que Roberto Saba ocupó el cargo de Director Ejecutivo hasta 1998.

En paralelo, Néstor Baragli también empezó a trabajar en el programa financiado por la USAID junto con De Michele y cuando De Michele deja la fundación para entrar a trabajar en el estudio de Moreno Ocampo, Baragli queda a cargo del Programa. La historia da un giro cuando Oyhanarte deja Poder Ciudadano para desempeñarse como funcionaria dentro de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad en 1996 y Baragli y Saba la acompañan como sus asesores en la Dirección del Centro para la Participación y el Control Ciudadano, un organismo cuyo objetivo primordial era promover la participación ciudadana y transparentar la gestión:

Me ofrecieron un lugar en la gestión y entendí que podía ser un buen camino para concretar aquello que pregonaba. Sugerí la creación de un Centro para la Participación y el Control Ciudadano, desde donde podría desarrollar programas referidos a los temas que promovía desde Poder Ciudadano, esta vez con la posibilidad de utilizar la insustituible herramienta del Estado. (...) Para llevar adelante las tareas del Centro contaba con doce personas, de las cuales sólo había podido designar a dos que tendrían el cargo de directores, las demás eran personal de planta permanente o transitoria que habían llegado a ese lugar por amiguismo político. Cuando comenzaron a instalarse supe que debía mostrar una actitud diferente desde el comienzo porque, sin expresarlo abiertamente, manifestaban cierta hostilidad y desconfianza hacia alguien que “venía de afuera”. No eran voluntarios como los de las organizaciones que yo conocía, no tenían demasiado interés en el trabajo que iban a realizar, les daba lo mismo estar en esa dependencia o en otra y algunos que se definían como “militantes” entendían que la verdadera tarea política era la que realizaban fuera de su trabajo, por lo cual, estaban acostumbrados a pedir reiteradamente días libres o retirarse más temprano. (Oyhanarte, 2006:5)

Ese salto que significaba “venir de afuera” y que provocaba la desconfianza de los “militantes” implicaba una suerte de escisión entre la política y la técnica, en dónde la

expertise reemplazaba a la militancia y en donde la conexión con la ciudadanía no pasaba por la adscripción a una identidad partidaria específica sino por la incorporación de los ciudadanos como partícipes y vigilantes de la gestión pública. De hecho la misión de la Dirección tenía que ver con promover la participación ciudadana “en procesos que ayuden a orientar, controlar y transparentar la gestión del Gobierno de la Ciudad” (Oyhanarte, 2006:5). En esta línea, uno de los primeros trabajos que encara la dirección es pensar un “paquete de leyes y herramientas de participación ciudadana” de los cuales uno de los resultados sería a posteriori la Ley 104 de Acceso a la Información Pública, que actualmente sigue vigente en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Al mismo tiempo, también comenzaron a realizarse en el ámbito de la Ciudad audiencias públicas, se pusieron en marcha experiencias de presupuesto participativo y se realizaron variadas reuniones con organizaciones de la sociedad civil.

El paso de Oyhanarte por la Jefatura, mientras Fernando De la Rúa era Jefe de Gobierno fue sin embargo muy corto, ya que en 1997 el Concejo Deliberante fue reemplazado por la Legislatura porteña y Marta Oyhanarte terminó encabezando la lista de candidatos a legisladores del radicalismo en las elecciones legislativas. El espacio de la Ciudad de Buenos Aires era un ámbito muy particular ya que la Ciudad había sido declarada autónoma a partir de la reforma constitucional de 1994 habilitando a los ciudadanos a elegir sus autoridades — Jefe de Gobierno y Legislatura porteña— algo que hasta ese momento había sido una atribución del Presidente. Además, para el momento en que Oyhanarte se candidatea como legisladora, la UCR se había aliado con el FREPASO —Frente para una Argentina Solidaria— una confederación de partidos conformada por la Unidad Socialista, el partido PAIS (Política Abierta para la Integridad Social) y el Frente Grande, conformado mayoritariamente por un grupo del peronismo opositor al programa neoliberal menemista. La ciudad era entonces el plano desde el que se tejía la “Alianza” (la Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación) que llevó a De la Rúa a la Presidencia en 1999.

Durante su campaña como legisladora, Oyhanarte expresaba: “Soy una ciudadana que ha asumido una responsabilidad política”. Según ella misma relata, le dolía la incompreensión de personas que le importaban mucho, cómo su propia hija que le preguntó si se iba a meter en política y si esos eran sus valores ahora (Oyhanarte, 2006:6). El discurso de una ciudadana común preocupada por el bien público y la centralidad que adquirió la lucha contra la corrupción en la campaña son algunos de los rasgos que muestran los gérmenes de la crisis de representación que se venía gestando en el seno de la sociedad argentina. Por un lado, en la

medida en que se reivindica “el transparentismo” y la “proximidad” (Annunziata, 2009), se rechaza la distancia entre representantes y representados evocada en la idea de ser “una ciudadana más”. Por el otro, al colocar al ciudadano en un pié de igualdad respecto a la posibilidad de intervenir en procesos de *accountability*, los políticos tradicionales son reemplazados por ciudadanos expertos: es la *expertise* y los atributos morales en detrimento de la adscripción ideológica los que pasan al centro de la escena.

De hecho, esta oposición entre el político-militante y el político-experto se hace latente en las declaraciones de Oyhanarte cuando renuncia a su cargo en el Centro:

“Renuncié al Centro al ser elegida como diputada para la Ciudad de Buenos Aires. Se designó en ese lugar a una persona “del riñón del partido”. A pesar de que algunos de los empleados intentaron sostener las modalidades aprendidas, al cabo de un tiempo el sistema se tragó los esfuerzos individuales, desdibujó la misión, desarticuló el Centro.” (Oyhanarte, 2006:6)

Al ingresar la política tradicional en escena y salir el experto el centro se desarticula. Veremos a lo largo de los próximos apartados cómo ha ido operando esta tensión en torno a la posibilidad de sancionar una ley de acceso a la información.

Mientras tanto, De Michele y Saba comienzan a asesorar a los equipos de campaña de la Alianza, en particular preparando las plataformas y planes de gobierno desde el *think tank* Instituto Programático de la Alianza (IPA). En palabras de uno de ellos:

En la campaña de De la Rúa, Gil Lavedra, que en ese momento era ministro de Justicia, sabiendo que yo había trabajado en la ley de la ciudad, me pide que prepare un proyecto de ley para que en el caso que De la Rúa gane las elecciones sea impulsado por el gobierno. Entonces preparé un proyecto de ley, y luego el gobierno de De la Rúa, a través de la oficina anticorrupción, esto es antes de 2001, impulsa una especie de consulta, usando el proyecto este como base, que me pareció interesante este proceso, un poco emulando un proceso de estados unidos que es el proceso participativo de emulación de normas, empieza a girar como consultas a grupos de académicos, de economistas, etcétera, sometiendo este proyecto a legitimación social. De hecho surgieron muchos comentarios y aportes que mejoraron el proyecto. En el medio se cae De la Rúa, la oficina anticorrupción también se cae bastante, pero sin embargo el grupo de ONGs que ya nos habíamos aliado seguimos haciendo presión sobre los gobiernos que siguieron (Entrevista de la autora a E., noviembre 2015).

Ya desde la campaña se proponía instaurar un sistema de declaraciones juradas, regular el lobby, incorporar mecanismos de participación ciudadana y promover la elaboración participativa de normas. Si bien estas propuestas se proponían como herramientas para la lucha contra la corrupción, su contenido conservaba un tinte participativo más cercano a la idea neogerencial de participación ciudadana, que en ese momento se encontraba muy en

boga en los Estados Unidos, sobre todo en el sector de los servicios. La experiencia que tanto De Michele como Saba tenían en materia de transparencia significaba un gran valor para una alianza política que había tomado como principal bandera electoral acabar con la corrupción de los años menemistas. La Alianza gana las elecciones en 1999 y De Michele se incorpora al gobierno como Director de Planificación de Políticas de Transparencia en el marco de la recientemente creada Oficina Anticorrupción, bajo la órbita del Ministerio de Justicia.¹⁶³ Néstor Baragli se incorpora también como analista principal de la Dirección.

Se concretaba entonces en 1999 el primer ingreso de los expertos a la esfera gubernamental nacional vía la Oficina Anticorrupción. Como veremos en los próximos apartados, dos instituciones han sido claves para la primer reglamentación a nivel nacional en materia de acceso a la información pública: la Oficina Anticorrupción y la Subsecretaría para la Reforma Institucional y el Fortalecimiento Democrático. Fue en el marco de la primera en la que se armó el primer procedimiento participativo que buscaba incorporar a la ciudadanía a debatir respecto de la elaboración de una ley de acceso a la información pública a nivel nacional. Sin embargo y a pesar de los distintos antecedentes aquí mencionados no fue el gobierno de la Alianza el encargado de implementar estas nuevas iniciativas. La crisis social, económica y política de la Argentina se profundizaba y aún faltaban unos años más para que se efectivizara la primer normativa de acceso a la información pública en el país.

5.1.2. Crisis de Representación e Instituciones Claves en la Promoción del Decreto de Acceso a la Información Pública

Y yo creo que fue una oportunidad, la crisis de 2001, un presidente que asume queriendo reconstruir la confianza en la figura presidencial y que sanciona este decreto para mostrarse transparente (Entrevista de la autora a E., ex Director Ejecutivo de Poder Ciudadano y ADC, noviembre 2015)

Hay que entender el momento histórico de la Argentina. Argentina venía de años noventa del menemismo, con el impulso internacional de ser pioneros y de llevar una agenda de transparencia, creadores de la oficina anticorrupción como un eje, creadores de la ley de ética, esto te digo como tendencia en toda américa, en el resto de Latinoamérica no había ley de ética, no habían oficinas anticorrupción. (Entrevista de la autora a G., Diputada Nacional por Cambiemos y ex Directora de la Alianza por el Libre Acceso a la Información, noviembre 2015)

¹⁶³ Cabe destacar que De Michele venía trabajando junto con Gil Lavedra durante la campaña de la Alianza y cuando asume De la Rúa Gil Lavedra es designado Ministro de Justicia. (Pereyra, 2013:82).

La denominada “crisis de 2001” constituye un punto de quiebre para la historia Argentina en todas sus dimensiones: política, económica y social. En términos políticos la crisis ha sido analizada desde distintos ángulos como una “crisis con salvataje” o como una crisis de gobierno más que de la estabilidad democrática misma: en tanto fue posible evitar un quiebre del régimen democrático, encontrando soluciones en el marco de los recursos y capacidades institucionales existentes (Bosoer: 2003; Pérez Liñán: 2003 y Ollier: 2004). Desde el punto de vista sociológico-político, distintos autores la han señalado como un período de radical mutación del formato representativo, de pérdida de legitimidad en los líderes y partidos políticos, de crisis de las instituciones políticas y de reconfiguración y constitución de nuevas identidades políticas y sociales (Cheresky & Blanquer: 2004; Pousadela: 2001). También Schuster et al (2002) se han referido a este periodo como de crisis de un régimen social de acumulación y diversos son los autores que se han detenido en los sucesos económicos y financieros de la crisis.

Los sucesos del 19 y 20 de diciembre han quedado marcados en el imaginario argentino como el reflejo social y político de un proceso singular y relativamente largo de agonía económica¹⁶⁴, producto entre otros factores del agotamiento de la Ley de Convertibilidad¹⁶⁵ (vigente desde 1991) y del creciente nivel de endeudamiento con los organismos internacionales. Este particular estallido se produce en un contexto en el confluyen la declaración del estado de sitio por parte del presidente De la Rúa junto con la movilización y posterior represión por parte de las fuerzas policiales de distintos actores sociales que se encontraban protestando contra las medidas económicas del gobierno en Plaza

¹⁶⁴ El modelo económico llega a su punto culminante colapsando con la corrida bancaria de finales de noviembre de 2001 —basada en particular en la desconfianza de los inversores y particulares en el país que comenzaron a retirar sus depósitos monetarios de los bancos—8 y la incapacidad del sistema bancario y del Estado de dar respuesta y conversión a dichos retiros. Para contrarrestar la fuga de capitales, los primeros días de diciembre Cavallo anuncia por cadena nacional una nueva política económica, denominada por los medios de comunicación y popularmente como —el corralito. Esta medida, introdujo fuertes restricciones al retiro de los depósitos bancarios que tuvo una dramática reacción negativa, desembocando en fuertes protestas, en particular de la clase media y media-alta; protestas que sumados a los altos índices de desempleo y pobreza culminaron en la conjunción de los acontecimientos del 19 y 20 de diciembre.

¹⁶⁵ La Ley de Convertibilidad —establecida bajo el gobierno peronista de Carlos Saúl Menem— fijaba la paridad del peso argentino con el dólar estadounidense. Esta ley se produjo en consonancia con una transformación estructural de gran intensidad que consolidó la tendencia neoconservadora que venía desarrollándose desde mediados de los setenta. Así, el paquete de reformas estructurales, que seguía los lineamientos del consenso de Washington, aplicado durante los noventa tuvo como principal componente el Plan de Convertibilidad cimentado al mismo tiempo en dos leyes sumamente importantes para comprender el desguace del Estado argentino y el agotamiento del modelo neoliberal: la ley de Emergencia Económica y la ley de Reforma del Estado. Si con la primera se otorgaban al poder ejecutivo poderes extraordinarios en función de los cuales éste podía legislar por decreto con la prescindencia del Congreso; a partir la segunda se autorizaba la privatización (bajo la modalidad de venta locación o concesión) de la mayoría de las empresas productoras de bienes y servicios de propiedad estatal (Aspiazú:1994).

de Mayo¹⁶⁶: ciudadanos individuales y ahorristas protagonistas del cacerolazo¹⁶⁷; miembros de sindicatos; y distintos grupos del arco piquetero, tan solo por mencionar los más importantes. Estos hechos de protesta, sumados a los saqueos producidos en distintos supermercados y otra clase de tiendas en distintos puntos del país culminaron con la renuncia del Ministro de Economía, Domingo Cavallo y finalmente con la renuncia del Presidente Fernando De La Rúa y su posterior salida de la Casa Rosada en un helicóptero. Producto de estas conflictivas jornadas, treinta y nueve personas murieron en manos de la represión policial a las que deben sumarse un gran número de heridos. Es interesante destacar también la popularizada consigna de estas marchas: “que se vayan todos”, exclamación que demostraba la desafección política existente así como el pedido explícito de un recambio de autoridades, más allá de la protesta por la extenuante situación económica.

Si bien el proceso político siguió su curso a nivel institucional con la correcta aplicación de la Ley de Acefalía, en términos económicos el país fue declarado en cesación de pagos y se implementó un paquete de medidas económicas, financieras y fiscales que cambiaron radicalmente el curso de la economía Argentina. La Alianza se disolvió de facto luego de la renuncia del presidente De la Rúa y entre diciembre de 2001 y abril de 2003 se sucedieron cuatro presidentes —Ramón Puerta, Adolfo Rodríguez Saá, Eduardo Camaño y Eduardo Duhalde— hasta que finalmente en Marzo de 2003 Duhalde decide llamar a elecciones anticipadas y Néstor Kirchner asume la presidencia del país en Mayo con tan sólo el 22,24 por ciento de los votos del electorado.

En este contexto crítico y con un presidente con un nivel de legitimidad de origen bajísimo, la implementación de políticas de apertura estatal representaban una herramienta central para recuperar la confianza de una ciudadanía descreída de la clase política. Además, el hecho de que la Alianza hubiera basado su campaña electoral en un discurso anticorrupción y que luego hubiera quedado involucrada como principal responsable en el escándalo de “las coimas en el senado”¹⁶⁸ —un escándalo que además reflejaba las pugnas internas dentro de la

¹⁶⁶ Plaza de Mayo es la plaza en donde se encuentra la Casa de gobierno (Casa Rosada), principal órgano ejecutivo del Estado Argentino.

¹⁶⁷ Hacia fines de Diciembre de 2001, se adoptó como forma innovadora de protesta —el cacerolazo en donde se golpeaban cacerolas con el objeto de producir un ruido que expresara el descontento frente al cual se veía involucrada la ciudadanía argentina. Las mismas sonaban en diversos contextos, en particular en las plazas, balcones, marchas y frente a los bancos (luego de que se implementara la medida de retención de ahorros bancarios conocida popularmente como —”el corralito”).

¹⁶⁸ El escándalo de corrupción conocido como “coimas en el senado” comenzó con rumores en la prensa y luego con la declaración de un senador del PJ (Antonio Cafiero) sobre el pago de sobornos por parte de la Alianza para

propia coalición de gobierno— reforzó notablemente el descreimiento generalizado sobre la clase política, profundizando la idea de la corrupción como un problema estructural enraizado en la sociedad argentina.

Asimismo, para comienzos del milenio el escenario de las ONGs argentinas se había complejizado.¹⁶⁹ Si para el momento que surgió Poder Ciudadano ésta era una de las pocas fundaciones que se distanciaba de las problemáticas más tradicionales de Derechos Humanos para trabajar temas institucionales y en particular la problemática de la corrupción, en 1995 se fundaba la Asociación para los Derechos Civiles (ADC)¹⁷⁰ —de la que Roberto Saba sería Director entre 2001 y 2009— y en 1999 se creaba también Directorio Legislativo¹⁷¹ —un proyecto independiente de María Baron y Beatriz Guerra orientado a facilitar el acceso a la información pública en los poderes legislativos. Un poco más tarde, en 2002 surgía la Asociación por los Derechos Civiles y la Justicia (ACIJ), fundada por Ezequiel Nino (hijo de Carlos Nino), Gustavo Maurino y Martin Sigal. Con sus diferencias, estas tres organizaciones a las que también debe agregarse el think tank CIPPEC¹⁷² y la FARN conformarían una gran red de *advocacy* en términos de la promoción de acceso a la información en el país.

Pero volvamos primero a las trayectorias de los expertos. El paso de Marta Oyhanarte por la Legislatura de la Ciudad tuvo como resultado al menos seis proyectos de leyes en materia de participación ciudadana y divulgación de información: audiencias públicas, iniciativa popular, consulta popular, referéndum, revocatoria de mandato y libre acceso a la información. Tal como mencioné en el anterior apartado, la Ley 104 de la Ciudad de Buenos

aprobar un proyecto de reforma laboral que necesitaba de los votos peronistas. En el marco de este escándalo el Vicepresidente, Carlos “Chacho” Alvarez renuncia a su cargo terminando con la coalición de gobierno. (“Los Senadores de la Alianza y el PJ aprobaron la ley laboral” Página 12, 27-04-2000. Disponible en: <http://bit.ly/28ZtHyq> y “Flamarique debe renunciar al Ministerio de Trabajo” Página 12, 23-8-2000. Disponible en: <http://bit.ly/29jgwph> Fecha de acceso: 28 junio, 2016)

¹⁶⁹ Para ver un panorama más completo respecto a las ONGs que surgieron en torno a la problemática específica de la corrupción ver Pereyra (2013: 84-92).

¹⁷⁰ Fundada en 1995 por Alejandro Carrió, abogado radical, la ADC reunía a distintos abogados que habían trabajado junto a Carlos Nino y cuyo objetivo era crear “una especie de estudio jurídico gratuito” inspirado en la American Civil Liberties Union y que trabajara con la herramienta del litigio de interés público como forma de garantizar derechos. (Entrevista a RS)

¹⁷¹ “La Fundación Directorio Legislativo es una organización apartidaria, que promueve el fortalecimiento de los poderes legislativos y la consolidación del sistema democrático a través del diálogo, la transparencia y el acceso a la información pública” (<http://www.directoriolegislativo.org/fundacion/> Fecha de acceso: 28 de junio 2016)

¹⁷² CIPPEC es un think tank fundado en el año 2000 por jóvenes profesionales egresados en su mayoría de la Universidad de Harvard con el objeto de asesorar en materia de políticas públicas y de debate público a partir de la realización de proyectos de investigación y *policy papers*. Entre sus miembros fundadores se destacan: Miguel Braun; Antonio Cicioni; Nicolás Ducoté; Fernando Straface; Paolo Bendetti; Florencia Bianco; Sonia Cavallo; Mauricio Drelichman; Leandro Popik; Tomás Serebrisky; Silvana Tenreiro y Andrés Vinelli. (<http://www.cippec.org>, Fecha de acceso: 28 de junio 2016)

Aires, sancionada en noviembre de 1998, fue promovida por Oyhanarte y Anibal Ibarra en su paso por la legislatura a partir de un trabajo mancomunado con Roberto Saba, quien en ese entonces asesoraba a Oyhanarte y fue el responsable de la escritura del proyecto de ley. En palabras de Saba, la ley emulaba el modelo de la *Freedom of Information Act* de los Estados Unidos y fue este proyecto de ley el que luego se tomó como modelo para promover la mayoría de leyes de acceso a la información provinciales y municipales que se dictaron con posterioridad en el país. Además, dicha legislación se utilizó también como modelo para el debate participativo que se realizó en el marco de la Oficina Anticorrupción en vistas a garantizar una ley de acceso a la información a nivel nacional. A pesar de que la Ley 104 de la CABA hoy es ampliamente criticada por su tinte administrativista, la realidad es que en ese momento la misma era una iniciativa pionera en la región, mucho más teniendo en cuenta que para el año 1998 sólo cinco provincias del país tenían leyes de acceso a la información pública (Río Negro, Jujuy, Chubut, La Pampa y Mendoza) y que la temática ya suscitaba el interés de distintos actores nacionales e internacionales como la Relatoría Especial de la OEA para la Libertad de Expresión, el BM, el BID, el British Council y organizaciones de la sociedad civil transnacionales como TI o incluso Article 19.

A pesar de este gran logro legislativo, en junio de 1999 Oyhanarte renuncia a la UCR, entregándole una carta a De la Rúa (por ese entonces Jefe de Gobierno de la CABA y candidato a Presidente del país) en la que explicaba que se sentía “utilizada y traicionada” y que las mismas razones que la habían hecho “protagonista de una propuesta electoral atractiva se convirtieron en una molestia creciente para aquellos que sólo usan esas promesas como máscara con la que cubren su indiferencia por la gente”¹⁷³. Oyhanarte era muy dura en sus afirmaciones, sin embargo, las mismas reflejaban las propias tensiones que también aparecerían *a posteriori* en la crisis de la Alianza: las dificultades propias de construir un programa político cimentado en la lucha contra la corrupción y en la apertura, mucho más si la implementación ha de ser llevada a cabo en un gobierno de coalición.¹⁷⁴

¹⁷³ “¡Los afiches de la campaña llevaban mi imagen y la leyenda “El cambio ya empezó.” Obtuvimos algo más del 50% de la totalidad de los votos y 37 de los 60 escaños. Cuando comenzó la distribución de cargos para las comisiones de trabajo y para la conducción de la Legislatura supe que yo no era considerada “una de ellos”. Cuando propuse trabajar más cerca de la gente para hacer realidad el cambio que habíamos prometido uno de mis colegas me manifestó: “eso era para la campaña”. Registré la frase pero quise creer que era una expresión individual.” (Oyhanarte 2006: 9)

¹⁷⁴ Para un mayor detalle ver: Balán (2011); Engler (2015), entre otros.

Oyhanarte renuncia al partido y al bloque pero no a su banca y en el año 2000 se integra a un acuerdo con miembros de los Partidos Acción por la República y Nueva Dirigencia, la mayoría dirigentes justicialistas no alineados con el ex Presidente Menem y un grupo de políticos independientes. Vuelve a encabezar la lista de diputados de la Ciudad y gana las elecciones.¹⁷⁵

Así las cosas, y ante un contexto de fragmentación del sistema de partidos, surgen algunos experimentos interesantes que ya por el año 1999 reunían a miembros de ONGs y representantes políticos. El Foro para la Transparencia¹⁷⁶, por ejemplo, fue una entidad que reunió a un grupo de organizaciones no gubernamentales que presentó un paquete de proyectos de leyes para el ámbito nacional: “Las Leyes de Mayo” en el año 2002 y que incluían entre otros proyectos, el proyecto de Ley de Acceso a la Información promovido por la OA y las organizaciones de la sociedad civil. Oyhanarte trabajó conjuntamente con los representantes del Foro, adaptando esas leyes para la ciudad y promoviendo su tratamiento en la Legislatura (Oyhanarte: 2006).

Mientras tanto, en el año 2000 se difunde el anteproyecto de la Oficina Anticorrupción sobre acceso a la información en dos de los diarios nacionales con mayor tirada en el país — La Nación y Clarín— y se realizan dos talleres para periodistas co-organizados por la OA, Infocívica (la agencia de noticias de Poder Ciudadano) y la Fundación Konrad Adenauer. De acuerdo con documentos publicados por los integrantes de la OA, durante Junio y Julio de 2001 se realizan otros cinco talleres sólo que esta vez convocando también a representantes de empresas, medios de comunicación, académicos, y representantes de ONGs. En Agosto de ese mismo año se realiza una reunión conjunta con la OA, el CELS, Poder Ciudadano y la Clínica Jurídica de la Universidad de Palermo; a la vez que funcionarios de la OA tienen una entrevista con el Relator Especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión en cuyo temario se incluye el libre acceso a la información pública (Baragli, Raigorodsky & Gomez: 2003).

¹⁷⁵ En el 2000 Oyhanarte se vuelve a candidatear pero esta vez con el sello de la coalición encabezada por Acción por la República (liderada por Domingo Cavallo) y Nueva Dirigencia (liderada por Gustavo Beliz). “Cavallo se alió con Oyhanarte y con el duhaldismo de la capital” en La Nación, 21 de diciembre de 1999 (<http://bit.ly/293VfBP> Fecha de acceso: 28 de junio de 2016)

¹⁷⁶ Creado en diciembre de 1999, el Foro para la Transparencia se encontraba compuesto por las siguientes organizaciones de la sociedad civil: Conciencia, Fiscales sin Fronteras, Manos Limpias, Centro de Estudios Sociedad y Estado, Control Ciudadano, Reconstrucción Institucional, Centro de Estudios Legales y Sociales, Foro Permanente de Ética Social, Compromiso Ciudadano, Fundación para el Cambio Democrático, Transparencia en la Administración, Grupo Sophia, Instituto para el Desarrollo de la Democracia Participativa, Poder Ciudadano y Transparencia Internacional.

Si bien estas reuniones sucedieron con anticipación al estallido social de 2001, el espíritu participativo y asambleario que se gestó desde fines de 2001 y todo 2002 sin duda ayudó a que no sólo el contenido de la ley adquiriera relevancia política sino que el tipo de procedimiento elegido también fuera un incentivo para la difusión y trascendencia de la medida. Las alianzas y vínculos de cooperación con el British Council, The Inter-American Dialogue, Article 19, TI y la Fundación Konrad Adenauer fueron claves durante todo el proceso, tanto para financiar las campañas de las ONGs, como para reunir a los expertos en interesados en la temática. Así, más allá de la existencia de una comunidad de expertos trabajando en materia anticorrupción en Argentina, tal como veíamos en los capítulos precedentes, el impulso que adquiría la temática de acceso a la información en la región provenía de la confluencia de distintos actores que abogaban por impulsar la medida: por un lado los expertos anticorrupción, pero también la red de periodistas y activistas en materia de libertad de expresión y la red de abogados ligados al ejercicio del derecho como interés público.

El proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública estaba listo en diciembre de 2001, fecha que coincidía con los acontecimientos descritos al comienzo de este apartado. Hubo que esperar tres meses hasta que el proyecto de ley fuese presentado por el Poder Ejecutivo —en ese entonces encabezado por Duhalde— y enviado a la Cámara de Diputados. Sin embargo, una vez en la Cámara y a pesar de la realización de un gran cantidad de acciones de *advocacy* y trabajo conjunto por parte de la red de ONGs y la OA, el proyecto logró aprobarse en la Cámara de Diputados recién en mayo de 2003. Un año más tarde, como veremos más adelante —y ya en el marco de la presidencia de Néstor Kirchner— el proyecto fue tratado en el Senado. Sin embargo, su aprobación se produjo con una revisión que implicó que el proyecto fuera enviado nuevamente a la Cámara de Diputados, en donde finalmente no fue tratado hasta perder estado parlamentario en el año 2006.

Pese a esta primer frustración inicial a la que volveremos en el próximo apartado, es interesante de todas formas revisar algunas de las acciones de *advocacy* que se tomaron durante estos años y que impactaron en el efectivo tratamiento y aprobación del proyecto en la Cámara de Diputados en 2003. La Tabla XIII resume algunas de las actividades principales que fueron reconstruidas a través de la información recolectada por integrantes de la OA y publicada en Baragli, Raigorodsky & Gomez (2003).

Tabla XIII. Acciones de *Advocacy* en Argentina (2002-2003)

Reuniones con Legisladores	Asistencia y/o Co-organización e Talleres Patrocinados por Organismos Internacionales	Acciones Conjuntas: Envío de Cartas, Solicitudes de Firmas, Presentaciones
<ul style="list-style-type: none"> •Integrantes de CIPPEC se reúnen con la Diputada Presidente de la Comisión de Libertad de Expresión (Julio, 2002). 	<ul style="list-style-type: none"> •I Taller de Acceso a la Información co-organizado por la Fundación Konrad Adenauer (Mayo, 2002). 	<ul style="list-style-type: none"> •La OA envía carta al Presidente y a los Diputados integrantes de la Comisión de Asuntos Constitucionales solicitando una audiencia para explicar el proyecto la ley de acceso a la información y ofreciendo colaboración de la OA (Abril y Julio, 2002).
<ul style="list-style-type: none"> •Reunión de ADC y CIPPEC con la Senadora Margarita Escudero (PJ) para solicitarle apoyo e impulso al proyecto de ley (Septiembre, 2002). 	<ul style="list-style-type: none"> •Seminario sobre Gobernabilidad y Transparencia organizado por le British Council (Julio, 2002). 	<ul style="list-style-type: none"> •Presentación de las “Leyes de Mayo” (Mayo, 2002).
<ul style="list-style-type: none"> •Reunión conjunta con el Presidente del Senado (Septiembre, 2002). 	<ul style="list-style-type: none"> •Seminario “Creando el Cambio” organizado por CIPPEC (Octubre, 2002). 	<ul style="list-style-type: none"> •Envío de cartas de adhesión a la propuesta presentada por el Presidente del Bloque Radical para que se trate el Proyecto de Acceso a la Información Pública (Septiembre, 2002).
<ul style="list-style-type: none"> •Reunión con el Senador Pablo Walter (Fuerza Republicana, Tucumán) en la que participan CIPPEC, AREA y la Fundación Konrad Adenauer (Octubre, 2002). 	<ul style="list-style-type: none"> •Asistencia de las organizaciones al seminario sobre Acceso a la Información organizado por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (Octubre, 2002). 	<ul style="list-style-type: none"> •CIPPEC, Conciencia, Fundeco y el Foro Social para la Transparencia envían una carta al Jefe de Gabinete solicitando la inclusión del proyecto de ley en las sesiones extraordinarias (Noviembre, 2002).
<ul style="list-style-type: none"> •CELS, Poder Ciudadano, FARN, ADC, Mesa del Diálogo Argentino y CIPPEC se reúnen con el Presidente de la Cámara de Diputados para acelerar la sanción de la ley de acceso a la información (Abril, 2003). 	<ul style="list-style-type: none"> •Asistencia de organizaciones al Seminario sobre Acceso a la Información en América Latina en México (Noviembre, 2002). 	<ul style="list-style-type: none"> •El Director de la OA envía carta a la Presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales (Cristina Fernández de Kirchner) explicando el proyecto y ofreciendo colaboración de la OA (Junio, 2003) .
<ul style="list-style-type: none"> •CIPPEC, Poder Ciudadano, IDEA, FARN y Compromiso Ciudadano se reúnen con el Presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales. (Diciembre, 2002). 	<ul style="list-style-type: none"> •Seminario “Acceso a la Información en las Américas” coorganizado por el CELS, ADC, el Inter-American Dialogue y la Oficina del Relator Especial para la Libertad de Expresión de la OEA (Diciembre, 2002). 	<ul style="list-style-type: none"> •Envíos conjuntos de cartas de adhesión al proyecto del Presidente del Interbloque Federal (Septiembre, 2002).
<ul style="list-style-type: none"> •Reunión con el Secretario Privado del Presidente para solicitar el tratamiento del proyecto en las sesiones extraordinarias (Diciembre, 2002). 	<ul style="list-style-type: none"> •Videoconferencia organizada por la OA con la Oficina de Ética de los EEUU y las ONGS (Diciembre, 2002). 	<ul style="list-style-type: none"> •Envío conjunto de cartas al Presidente Duhalde para solicitar el tratamiento del proyecto en las sesiones extraordinarias (Noviembre, 2002).
<ul style="list-style-type: none"> •Reunión con el Ministro de Justicia, Seguridad y DDHH para solicitar el tratamiento del proyecto en las sesiones extraordinarias. De esta reunión también participaron el Foro del Periodismo Argentino, la Fundación CARITAS y la Fundación Konrad Adenauer (Diciembre, 2002). 	<ul style="list-style-type: none"> •Encuentros organizados por el British Council y Article 19 sobre Acceso a la Información Pública (Abril, 2003). 	<ul style="list-style-type: none"> •La Mesa del Diálogo Argentino organiza una recolección de firmas en apoyo al proyecto de ley (Enero, 2003).

Fuente: Elaboración Propia en Base a Baragli, Raigorodsky & Gomez (2003)

Dentro las actividades de *advocacy*, se destacan: el rol activo que tuvo la Dirección de Políticas de Transparencia de la OA en la promoción de esta legislación; diversas reuniones entre miembros de ONGs, legisladores y el Ministro de Justicia; la importancia del apoyo y financiamiento internacional de las actividades de *advocacy*; y la realización de diversos talleres, encuentros y seminarios en donde se profundizaba una visión y estrategia de trabajo conjunto entre las organizaciones, los organismos internacionales y la OA.

Si bien la estrategia de *advocacy* de las organizaciones no fue suficiente para motorizar y reactivar el debate parlamentario en la cámara baja allá por el año 2006, es importante destacar que dicha estrategia no fue en vano, ya que el momento de mayor fortaleza en las acciones de *advocacy* de las organizaciones, así como también el mayor involucramiento de la Oficina Anticorrupción en la promoción del derecho de acceso a la información pública se producen ambas en el momento inmediatamente anterior a la sanción por parte de Néstor Kichner, en diciembre de 2003, del Decreto 1172¹⁷⁷.

Conocido como el Decreto de Acceso a la Información Pública pero en verdad denominado: “Decreto de Mejora de la Calidad de la Democracia y de sus Instituciones”, este Decreto, no sólo reglamentó el acceso a la información pública del Poder Ejecutivo y sus instituciones dependientes, sino que también promovió una serie de iniciativas con el objetivo de “fortalecer la relación entre el Estado y la sociedad civil (...) para concretar las reformas institucionales necesarias para desarrollar una democracia legítima, transparente y eficiente”. Al igual que en las primeras reformas en materia de transparencia en Chile, este Decreto reforzaba la importancia de las reformas institucionales en vistas a lograr la eficiencia de la gestión. En él se regulan además, la publicidad de las audiencias de gestión de intereses (*lobby*), el procedimiento de elaboración participativa de normas, además de las reuniones abiertas de los entes reguladores de servicios públicos.

Si bien estas medidas también aludían, como en el caso chileno a un ciudadano “usuario”, las normas en materia de transparencia fueron pioneras en relación con el resto de la región, sobre todo si pensamos que ciertas leyes como la del *lobby* recién entraron en agenda hacia finales del primer decenio del segundo milenio.

¿Cómo llega entonces a sancionarse el Decreto 1172 que finalmente termina reglamentando las tres principales propuestas normativas que había elaborado la OA: la

¹⁷⁷ El Decreto fue publicado en el Boletín Oficial el 04/12/2003.

publicidad de la gestión de intereses, el libre acceso a la información pública y la elaboración participada de normas?

La respuesta a esta pregunta nos conduce nuevamente a los expertos y a la segunda institución clave en la promoción del acceso a la información pública en Argentina: la Subsecretaría para la Reforma Institucional y el Fortalecimiento de la Democracia, ubicada estructuralmente en la Jefatura de Gabinete de Ministros del Poder Ejecutivo de la Nación.¹⁷⁸ En mayo de 2003, Oyhanarte es convocada por Alberto Fernández, en ese entonces Jefe de Gabinete del Presidente Kirchner, para asumir la Subsecretaría. Oyhanarte venía trabajando en la Mesa Ejecutiva del Diálogo Argentino —otro de los experimentos políticos surgidos en tiempo de crisis que nucleaba a los representantes de las Naciones Unidas en Argentina y a integrantes de la Iglesia Católica junto con sindicalistas, empresarios, miembros de ONGs y dirigentes políticos. La Mesa del Diálogo Argentino elaboró distintos documentos centrados en propuestas de reformas socio-políticas bajo el presupuesto de que era necesario un acercamiento conjunto entre la sociedad y la política para el avance del país. Con el apoyo de la Mesa y de un amplio espectro de organizaciones de la sociedad civil, Oyhanarte asume la Subsecretaría en 2003 y desde ese espacio institucional una de las primeras iniciativas que elabora —en colaboración con la Oficina Anticorrupción donde aún se encontraban trabajando De Michele y Baragli— es la propuesta y el texto del Decreto 1172.¹⁷⁹

La aprobación del decreto suscitó diversas controversias entre las ONGs que estaban impulsando el proyecto de ley, en tanto y en cuanto si por un lado el decreto representaba un avance respecto de la carencia normativa en materia de acceso a la información, por otra parte la existencia de un decreto podría dificultar la evolución del proceso legislativo. Tal como señalaban distintos expertos:

Cuando Kirchner empieza el gobierno sanciona el decreto 1172, ahí hubo una discusión fuerte, porque este decreto es de 2003. Cuando empieza el gobierno de Kirchner, Alberto Fernández era Jefe de Gabinete y convoca a Marta Oyhanarte a que sea la Subsecretaría

¹⁷⁸ La Subsecretaría se crea a partir de una reestructuración de la Jefatura de Gabinete de Ministros a partir del Decreto 78/0253.

¹⁷⁹ “(...) o esta oficina misma que tuvo, de algún modo, cierto sabor a PC porque varios de que lo integramos teníamos esa filosofía: laburábamos con la sociedad civil, no solamente con el poder, ¿no? con la sociedad civil, con CIPPEC, con la Asociación por los Derechos Civiles, el CELS... pero porque veníamos del palo, entendíamos... Y finalmente termina siendo presidente Kirchner, quien saca los instrumentos que nosotros veníamos poniendo desde el año 2000. Ahí te das cuenta que hasta en eso fracasó la Alianza, porque fueron gobiernos justicialistas los que sacaron esto. Para bien, para mal, por las buenas, por las malas razones; no me importa. O sea, digo, eso no lo analicemos. Pero los instrumentos hoy están en la calle y no fue el gobierno de la Alianza el que los puso. Sí, si me decís un fracaso, sí, absolutamente...” (Entrevista de Sebastián Pereyra a Néstor Baragli, 28 de noviembre de 2005)

para la Reforma Institucional y el Fortalecimiento de la Democracia, que funcionaba bajo la jefatura de gabinete. Marta está a cargo y con toda la agenda que habíamos tenido ya en la ciudad, la 104, viene decidida a impulsar este tema a nivel nacional, y ahí propone un decreto, un decreto que tuviera las mismas características que solicitábamos las ONGs pero por decreto y ahí hay un debate fuerte entre las ONGs y las ONGs y Marta, respecto de si era bueno o malo que hubiera un decreto. Los aspectos negativos eran, bueno... primero que era un decreto. Teníamos nuestras dudas con el decreto por varias razones. Primero porque una vez que sancionás un decreto, se iba a hacer más difícil lograr que el Congreso sancionara la ley igual al decreto. Políticamente pensábamos que iba a enfriar la discusión legislativa. Y la respuesta de Marta era "Mirá esto se puede hacer, la ley no sabemos. El decreto sí hay voluntad política en el ejecutivo para sancionarla." Segundo punto crítico que "vos con un decreto no podés contrarrestar los efectos de una ley, por tanto todas las leyes que establecían secretos, el decreto no podría contrarrestar esas leyes. Por tanto lo único que podía contrarrestar esos efectos es una ley, no un decreto. Y tercero, que el ejecutivo por un decreto no puede alcanzar a otros poderes del estado, sólo regula a su administración. Entonces no estábamos conformes con que fuera un decreto, pero por otro lado sabíamos que era lo que se podía hacer. Entonces finalmente sale el decreto. Nos pareció a todos algo positivo. (Entrevista de la autora a E, noviembre 2015)

la sanción del decreto fue (...) una decisión que nos sorprendió. Las organizaciones estábamos peleando por una ley. El decreto queda a mitad de camino. Pensábamos y seguimos sosteniendo que el decreto iba a servir para frenar la ley y la ley apuntaba a poder tener un marco normativo más amplio, que no solamente abarcara a la administración pública, sino también a los entes autárquicos, a todos los servicios públicos, al Poder Legislativo y al Poder Judicial. No boicoteamos el decreto, pero teníamos otra estrategia, mucho más amplia. (Andrea Pochak, directora del programa Justicia Democrática del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). *Le Monde Diplomatique*, 2005)¹⁸⁰

Con sus limitaciones, el Decreto 1172 cristalizaba distintas iniciativas de apertura que eran fruto de un trabajo mancomunado y sostenido en el tiempo de los expertos de ONGs y una de las primeras agencias institucionales de apertura que surgió en Argentina: la Oficina Anticorrupción. La Subsecretaría luego se convertiría en la autoridad de aplicación¹⁸¹ y órgano garante del decreto, y tal cómo veremos en la segunda parte, este tipo de instituciones que tienen como objeto producir y promover *accountability* no siempre sostienen y conservan su autonomía política fácilmente en el tiempo.

La coyuntura política de 2001 y la crisis de representación que se venía gestando desde comienzos del nuevo milenio constituyó, sin lugar a dudas, el escenario ideal desde dónde este nuevo andamiaje institucional aperturista fue posible. De hecho, el Decreto 1172 estuvo

¹⁸⁰ Disponible en: <http://www.insumisos.com/diplo/NODE/712.HTM>.

¹⁸¹ La Subsecretaría es la autoridad de aplicación en lo que respecta a libre acceso a la información pública y publicidad de gestión de intereses. Sin embargo, en estas temáticas, el organismo receptor de las denuncias es la Oficina Anticorrupción y en el resto de los mecanismos, sólo en aquellos casos en que la autoridad responsable lo considere oportuno puede solicitarse el apoyo de la Coordinación de la Subsecretaría o de la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción.

lejos de ser un hecho aislado. Desde el comienzo del gobierno de Kirchner hubo apuestas a la mejora de la calidad institucional y a la apertura estatal. En palabras de algunos de los expertos entrevistados: “era un momento de agrandar a la sociedad civil” (Entrevista de la autora a O., septiembre de 2015).

Más allá de los avances en materia de derechos humanos, uno de los ejemplos más importantes en términos de apertura y calidad institucional fue la reforma de la Corte Suprema de Justicia, a partir del Decreto 222 que autolimitó las facultades del Poder Ejecutivo para elegir a los Jueces, e incorporó las audiencias públicas como figuras de participación y apertura en el marco del Poder Judicial.¹⁸² Al mismo tiempo, y a pesar del rol clave que jugaron los expertos al incluir iniciativas concretas de apertura estatal en la agenda del ejecutivo —por medio de la incorporación a los ámbitos de decisión o a través de procesos de *advocacy* y conformación de alianzas— el tipo de políticas que se implementaron sí bien fueron pensadas bajo el paradigma eficientista, conservaron a su vez un tinte participativo.

A diferencia del modo en que fue construyéndose el proceso de apertura estatal chileno, el contexto de crisis de representación argentino impactó en los procedimientos y tipos de iniciativas que se propusieron, así como también lo hicieron las trayectorias de los integrantes de Poder Ciudadano, quienes desde los inicios llevaron a sus puestos en el gobierno una visión político-normativa preocupada por “empoderar a la ciudadanía”. Lo mismo sucedió en otras instancias de apertura como el Programa “Carta Compromiso al Ciudadano”¹⁸³, creado en el marco de la Jefatura de Gabinete y que si bien provenía de una retórica más cercana a la

¹⁸² Cabe destacar al respecto el rol activo que tuvieron las ONGs al respecto en torno a la coalición “Una Corte para la Democracia”. Con este nombre se designó a la coalición de organizaciones de la sociedad civil integrada por la ADC, el CELS, PC, el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) y la Unión de Usuarios y Consumidores. “Una Corte para la Democracia” tenía como objetivo primordial promover reformas para mejorar el funcionamiento y la legitimidad de la Corte Suprema de Justicia, que durante los años noventa había obtenido niveles bajísimos de legitimidad política. La coalición produjo distintos documentos que sirvieron como base para la influencia en el debate público de las distintas reformas en materia normativa que se produjeron entrado el milenio. Varios lineamientos, como la autolimitación del Presidente de la Nación en el proceso de nominación de los candidatos a jueces influyeron en la sanción y se vieron luego plasmados en el Decreto 222/03 del Poder Ejecutivo Nacional.

¹⁸³ El Programa “Carta Compromiso por el Ciudadano” se aprobó mediante el Decreto 229/2000, inspirado en el programa “Citizen Charter” del gobierno inglés. En palabras del Senador y ex Jefe de Gabinete Juan Manuel Abal Medina: “Hubo una primer agenda que tenía que ver con la ola del New Public Management de los 90 en donde se empezaron a implementar algunas políticas básicamente por el financiamiento del Banco Mundial (...) el más relevante de todos era Carta Compromiso por el Ciudadano” 95, 06 “Ahí se empezó a trabajar de una manera muy orientada a cumplir con los compromisos del Banco Mundial, lo hacemos por que nos lo piden, más que porque fuera interesante. El grupo burocrático de esa oficina empezó a laburarlo bastante, vinculado con la idea del compromiso por los usuarios, que desde el principio acá ya se le dio una impronta más piola, que no se hable tanto del usuario. No se habló tanto del usuario. Se le dio una impronta correcta desde el principio” (Entrevista de la autora a Juan Manuel Abal Medina, noviembre 2015)

mejora de la calidad y eficiencia de la gestión —a la vez que había surgido a partir de un proyecto patrocinado por el Banco Mundial— quedó permeado por la impronta de la participación que caracterizó ese momento histórico.

En la próxima parte analizaré la evolución del proceso de apertura estatal con posterioridad a los primeros años del gobierno de Kirchner. Explicaré cómo fue evolucionando el debate en materia de acceso a la información y cómo la dificultad de sancionar una ley y avanzar con otro tipo de medidas de apertura estuvo vinculado al cierre de la estructura de oportunidades políticas domésticas. Analizaré en primer lugar, cómo la apertura tuvo un primer momento de realización ante un contexto de bonanza económica, reformas del Estado y de restitución del vínculo representativo a través de la construcción de alianzas transversales; momento en que los expertos de la sociedad civil lograron ocupar roles estratégicos en el gobierno y contaron con una cierta libertad de acción para implementar reformas de apertura en el gobierno. Luego, en segundo lugar, mostraré cómo se produjo posteriormente un ciclo de retraimiento y quiebre de las relaciones entre el gobierno y los expertos, ante un contexto de mayor polarización política, disputa con los medios masivos de comunicación y el predominio de una estrategia nacionalista, en términos de política exterior.

5.2. La Historia de un Consenso Bloqueado

“Argentina appeared to have in place most of the factors commonly associated with sweeping reform: significant precedents, political commitments, oversight institutions for a law, the supportive pressure of external donors, and an extraordinary, broad-based network of civil society organizations (CSOs) that actively lobbied for access to information.” (Michener 2010:183).

A diferencia de otros países de América Latina en donde la demanda por el acceso a la información pública llegó tardíamente y en particular, a partir de la influencia de organizaciones internacionales y donantes externos, en Argentina, como hemos ido reconstruyendo en la primer parte de este capítulo, el consenso en torno a impulsar una agenda de apertura que incluyera el acceso a la información se produjo muy tempranamente. El trabajo mancomunado de las ONGs y el fuerte impulso que éstas le dieron a la agenda de transparencia y divulgación —por un lado aprovechando la coyuntura de la crisis de 2001 y por el otro a partir de la “creación” de sus propias oportunidades políticas (Risley: 2006)— redundó en un consenso generalizado, no sólo de las organizaciones de la sociedad civil, sino

también de la clase política respecto a la necesidad de abrir el estado y en particular de promulgar una ley de acceso a la información pública.

Una muestra de este consenso se expresa por un lado, en la cantidad de proyectos¹⁸⁴ de ley en materia de acceso a la información presentados por Diputados y Senadores de distintos partidos políticos y por el otro, en los fallos de la Corte Suprema de Justicia. Si bien en los próximos apartados mostraré algunas de las aristas principales de este consenso legislativo y judicial, explicaré al mismo tiempo porqué este ha resultado ser un “consenso aparente”, en tanto los principales bloqueos a la promoción de la accountability política han provenido del propio ámbito legislativo, al que se le han ido sumando simultáneamente las obstrucciones de los medios de comunicación y las limitaciones derivadas de la centralidad del ejecutivo y su gabinete de ministros en la toma de decisiones.

5.2.1. Proyectos Sí, Leyes No

Como vimos en la primer parte de este capítulo, el primer intento por aprobar una Ley de Acceso a la Información Pública se produjo recién el 18 de marzo de 2002, cuando el Presidente Duhalde envió al Congreso el proyecto que había sido elaborado por la Oficina Anticorrupción de forma participativa.¹⁸⁵ Dicho proyecto se aprobó en la Cámara de Diputados en mayo de 2003, en el marco de la campaña de *advocacy* más fuerte que realizaron las ONGs argentinas en materia de acceso a la información pública y ante una coyuntura política que como vimos, estaba signada por los tiempos de la crisis. Sin embargo, el proyecto fue tratado en el Senado recién un año después y al ser aprobado con una revisión, fue enviado nuevamente a la Cámara baja, en donde quedó “cajoneado” perdiendo estado parlamentario en febrero de 2006.

El segundo intento ocurrió en 2010, en dónde el debate sobre acceso a la información volvió a adquirir un lugar en la agenda legislativa de la oposición en ambas cámaras (tanto en la de Senadores como en la de Diputados). En septiembre, la Cámara alta dio media sanción

¹⁸⁴ En palabras de un ex Diputado: Claramente en la Argentina no hay ningún problema técnico. En Argentina tenés al menos 20 proyectos... se han ido mejorando la regulación de excepciones, hemos pulido el alcance. ¡Hicimos tres consensuados con el oficialismo! La Argentina no tiene un problema técnico, acá hay un problema político (Entrevista de la autora a O., noviembre 2015)

¹⁸⁵ Michener (2010: 224) señala que Duhalde habría enviado el proyecto al Congreso como forma de dar señales positivas hacia la comunidad internacional.

al proyecto de ley de acceso a la información, que si bien fue aprobado en un inicio por unanimidad, contó finalmente con 26 votos en contra cuando algunos legisladores pronunciaron su desacuerdo con determinados artículos específicos.¹⁸⁶ Sin embargo, una vez girado a Diputados el proyecto obtuvo dictamen favorable en las Comisiones de Asuntos Constitucionales y Justicia, pero al llegar a la Comisión de Presupuesto, el proyecto que ya contaba con medio dictamen fue nuevamente cajoneado, en un momento en que los Diputados opositores buscaban tratar en la Cámara un proyecto propio sobre la misma temática, volviendo a perder estado parlamentario a finales del año 2012.

En el año 2015 el tema volvió a entrar en agenda cuando la Presidenta de la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, Diana Conti, por ese entonces del partido gobernante (Frente Para la Victoria) señaló que al haber más de diez proyectos de ley con estado parlamentario, los mismos serían debatidos en el Recinto durante el transcurso de dicho año. Sin embargo, y a pesar de distintos avances en Diputados para unificar los proyectos e incluso la realización de un taller en el Congreso sobre la Ley Modelo de la OEA —convocado por Diputados del Radicalismo y del oficialismo— nuevamente la temática del acceso a la información no logró entrar en la agenda del Congreso. En palabras de una ex integrante de ADC:

Careció de algún peso político para que efectivamente se pueda avanzar en esa agenda. De hecho, después de esto, Garrido y Dato terminaron de cerrar esos cinco o seis borradores, se los pasaron a Conti y a Conti le vino la orden de no se avanza más en esto. Dicho por ella misma. Y a Conti le vetaron avanzar, entonces... se avanzó pero no se avanzó. Y el taller como tal estuvo bueno pero para los 50 que estamos en el tema. No se hizo algo transformador o que pudo aglutinar a distintos actores (Entrevista de la autora a X, noviembre de 2015)

Recién a principios de 2016 y en un contexto de alternancia política y llegada de una coalición política al poder (“Cambiamos”¹⁸⁷), se lograba la unificación de los proyectos¹⁸⁸ en Diputados, la media sanción por unanimidad en Diputados el 18 de mayo de 2016, la aprobación con modificaciones en el Senado el 7 de septiembre del mismo año y su

¹⁸⁶ Al comenzar el debate el oficialismo pidió postergar la discusión en una semana a fin de terminar de acordar un texto común, pero la iniciativa fue rechazada por los opositores que consideraron que los avances logrados en la comisión eran suficientes para llegar a definiciones. Los primeros artículos recibieron el voto positivo unánime de los 59 legisladores presentes en el recinto, pero tras numerosas discusiones de detalles y algunas dificultades para definir la manera de sufragar, el titular del Frente para la Victoria, Miguel Pichetto, pidió que se votara toda la ley de una sola vez y anunció que se opondría a todos los artículos. El desafío que planteó el oficialismo, resultó finalmente positivo para los opositores que consiguieron 38 adhesiones, contra 26 del bloque oficial. (29/09/2010 La Voz)

¹⁸⁷ “Cambiamos” es una coalición política entre la Coalición Cívica liderada por Elisa Carrió, el partido Propuesta Republicana (PRO) liderado por Mauricio Macri y la UCR liderada por Ernesto Sanz creada en 2015 con motivo de las elecciones presidenciales.

¹⁸⁸ Para una visión de los proyectos más importantes ver: <http://accesoalainfo.org/proyectos/>

aprobación final en Diputados, desestimando las modificaciones del Senado, tan solo 9 días más tarde.¹⁸⁹

Tal como han demostrado Calvo & Tow (2009:2) el rol de los presidentes de comisión en el Congreso argentino es un elemento clave para entender cómo los bloques mayoritarios impulsan su agenda legislativa y marcan el tratamiento de temas, dado que gran parte de los proyectos legislativos no avanzan más allá de la Comisión si no que son “cajoneados” por las autoridades de Comisión, no enviándose a consideración del cuerpo para su votación. En el caso del debate de los proyectos de acceso a la información esto es particularmente importante, ya que en el proceso que antecede al tratamiento del proyecto en el plenario puede observarse también la capacidad reactiva¹⁹⁰ de la legislatura.

En el caso del primer intento de sanción de ley, si bien el proyecto quedó habilitado para tratarse en el recinto en septiembre de 2002 (a tan sólo cinco meses después de que éste hubiera sido presentado), éste fue demorado desde septiembre hasta mayo del siguiente año, o bien no incluyéndose en el plan de labor parlamentario¹⁹¹ o bien por falta de *quorum*. Cuando el proyecto finalmente llegó al Senado, no sólo fue presentado simultáneamente en distintas comisiones¹⁹², demorando así su tratamiento, sino que al mismo tiempo la Comisión de Asuntos Constitucionales a cargo del proyecto, liderada por Cristina Fernández de Kirchner, por ese entonces Senadora y Primera Dama del país, anunció que el Senado realizaría modificaciones al proyecto, lo cual fue interpretado como una nueva traba del oficialismo por aquellos que abogaban por la sanción de la ley:

En 2004 cuando llega en senado CFK la traba con una picardía porque incorpora como sujetos obligados a los medios de comunicación. Y te diría que de alguna manera, la sociedad civil queda atrapada en esto y no sabiendo con quién jugar (Entrevista de la autora a G., Diputada Nacional, noviembre de 2015)

Si bien ese año se realizaron distintas audiencias, el debate quedó paralizado cuando una de las modificaciones propuesta por Fernández de Kirchner consistió en extender el alcance del tipo de información “pública” que debía ser puesta a disposición de la ciudadanía. Para el bloque oficialista, la ley debía incluir todo tipo de información que fuera “de interés público”,

¹⁸⁹ Para un mejor desarrollo ver el apartado 5.2.3. de este capítulo.

¹⁹⁰ La capacidad de frenar proyectos de leyes.

¹⁹¹ Tanto en las sesiones ordinarias del 5 de septiembre de 2002, como en las extraordinarias del 1 y 31 de diciembre el proyecto no se incluyó en el plan de labor parlamentario. En la sesión del 28 de noviembre, si bien el plan de labor incluía el proyecto de ley de acceso a la información pública éste no se trató porque algunos diputados dejaron sus bancas quebrando el quórum en el momento de su tratamiento.

¹⁹² Fue asignado a las comisiones de Asuntos Constitucionales (comisión madre); Sistemas, Medios de Comunicación y Libertad de Expresión y Asuntos Administrativos y Municipales.

con lo cual no sólo los tres poderes del Estado o las empresas que recibían fondos del Estado sino también los entes privados que produjeran información pública quedarían alcanzados por la ley:

Ya empezaban a haber resistencias con los medios de comunicación y Cristina dice —yo estaba ahí así que me acuerdo del testimonio— “¿Por qué siempre tenemos que estar imponiéndoles obligaciones al estado cuando en realidad muchos de nuestros problemas, por ejemplo, la crisis de la que venimos tuvo que ver con privados?” Y ahí introduce el tema de que la ley debería alcanzar no solo al estado sino también a particulares. Esto fue un golpe muy duro a varias cosas, a la alianza entre ONGs porque algunos estaban de acuerdo con la propuesta del senado de ampliar la ley, incluso llegó a haber un proyecto que proponía sanciones penales para los privados que no entregaban información pública. Ahí hablaban de información pública en un sentido de información de interés público. Las palabras empiezan a cobrar otro significado, para nosotros siempre la información pública fue la información en poder del Estado y cuando vos empezás a hablar de información de interés público se te abre el sujeto pasivo, y ya no es el estado sino que puede ser que haya información en manos de un diario, y era lo que le preocupaba a los medios ¿no?, que fueran por las fuentes. Entonces ese cambio en el contenido de la propuesta también afectó la relación entre las ONGs y los diarios que nos estaban ayudando. Clarín y La Nación habían ayudado mucho, yo creo, nunca fue muy explícito pero cuando empezaron a ver que el gobierno iba a empezar a utilizar esa información que estaba en poder del Estado para privados se enfriaron y dijeron “ya no bancamos” entonces ya dejamos de tener espacio en los medios y la coalición de ONGs medio se desarmó. (Entrevista de la autora a E., noviembre de 2015)

Si bien los medios y los periodistas no habían jugado un rol tan importante en la difusión y promoción de las acciones de *advocacy* en Argentina, a diferencia de otros países latinoamericanos (como el caso mexicano) en donde las asociaciones de periodistas fueron fundamentales para la sanción de la ley de acceso a la información, las modificaciones que propuso el oficialismo en 2004 respecto a qué tipo de información debería de ser considerada “pública” tuvo un efecto rebote en el rol embrionario que estos jugaban, al mismo tiempo que logró redireccionar el debate hacia la propia coyuntura política y dividir las voces del arco de la sociedad civil. Por un lado, los medios dejaron de publicar información vinculada a la ley de acceso a la información en la Argentina. Por el otro, cuando finalmente en diciembre de 2004 el proyecto es aprobado con los cambios propuestos, una vez que regresa a la Cámara de Diputados éste es nuevamente “cajoneado”, sólo que esta vez por reticencias de la propia oposición política quienes tenían dos opciones: o aceptaban los cambios propuestos por la Senadora y mujer del Presidente, Cristina Fernández de Kirchner, o insistían con su versión original para lo cual necesitaban una mayoría especial y lograr un quiebre en el bloque oficialista.

Tanto representantes de la sociedad civil como legisladores coincidieron en las dificultades que ha tenido el proceso legislativo en avanzar en la legislación sobre acceso a la información pública a pesar de la existencia de diversos proyectos de distintas fuerzas políticas que se han presentado en la materia:

Hubo gente y espacios de la política que estuvieron impulsando la ley aunque en su momento en realidad no se comprometieron para la sanción de la ley. La evaluación que hacemos desde sociedad civil es que no es solamente el oficialismo el que no promocionó que existiera esta ley sino que todo el conjunto de los actores políticos nunca se comprometió 100 por 100 con el tema, sacando individuos aislados que los hay, que sí estuvieron a favor de esto. Cuando hubo media sanción en el Senado, luego perdió estado parlamentario en Diputados y no hubo fuerza política que pudiera hacer que esto no sucediera. Bueno, esto yo creo que es una gran deuda de la Argentina, no tener una ley y una regulación (Entrevista de la autora a P., integrante de CIPPEC, noviembre de 2015)

El hecho de no tener una ley da un mensaje, que no creo que sea solo responsabilidad del gobierno de turno. Acá hay responsabilidades, al menos de todo el sector legislativo (Entrevista de la autora a Q., ex integrante de ADC y ex coordinadora de la Red Regional de Periodismo por el Acceso a la Información Pública, Secretaria de Bloque Legislativo Nuevo Encuentro por la Ciudad de Buenos Aires, noviembre de 2015)

La cantidad de proyectos es aludida, tanto por legisladores como por expertos, como un indicador de la existencia de un consenso en materia de acceso a la información en el país. Sostengo sin embargo que la presentación de estos proyectos no refleja más que un “consenso aparente”, en tanto y en cuanto es difícil encontrar legisladores —tanto del oficialismo como de la oposición— que no estén comprometidos discursivamente con el impulso de legislación en materia de transparencia en el país. Además, en la práctica, lo que ocurre con este tipo de proyectos que tratan la temática de la transparencia es que más allá de su contenido específico y su puesta en marcha, la sanción de los proyectos en sí mismos, tiene una importancia simbólica y discursiva ineludible que sitúa al partido que la ha promovido en la encarnación de estos ideales a nivel nacional. De esta forma, en un contexto de alta polarización política como el Argentino, ni el oficialismo ni la oposición se encontraban dispuestos a acordar un proyecto conjunto en esta temática. Así, la incapacidad de sancionar un proyecto por mayoría propia en el Congreso derivaba en una paralización y un bloqueo, tanto por parte del oficialismo como de la oposición, cada vez que un proyecto de ley de acceso a la información estaba por llegar a su punto final. Otra particularidad del proceso legislativo es que en la práctica, aquellos diputados que participaban proactivamente, motorizando el debate en la Legislatura —más allá de la presentación de proyectos— contaban con una trayectoria de *expertise* técnica en el área de transparencia y anticorrupción muy marcada, ya sea como ex representantes de la Oficina Anticorrupción o porque provenían del mundo de las ONGs y el

activismo. Entre ellos, podemos mencionar al ex Diputado Garrido quien fue Director de Investigaciones de la Oficina Anticorrupción (entre 1999 y 2003), titular de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas hasta 2009 e integrante y Director del área de Transparencia de CIPPEC; a Laura Alonso, actual titular de la Oficina Anticorrupción, Diputada entre 2009 y 2015 y Directora Ejecutiva de Poder Ciudadano; y a Karina Banfi, actualmente Diputada por la Provincia de Buenos Aires y ex Secretaria Ejecutiva de la Alianza Regional por la Libre Expresión e Información entre 2009 y 2013.

5.2.2. Los Fallos de la Corte Suprema de Justicia: Un Aval Insuficiente

Distintos fallos de la Corte Suprema de Justicia han ido avalando el derecho de acceso a la información en los últimos años. En palabras de un ex Diputado Nacional y una ex representante de CIPPEC:

Yo diría que en materia de acceso a la información lo positivo para destacar en los últimos años es el avance de la jurisprudencia de la Corte Suprema. El impacto que eso puede tener es más bien un impacto simbólico (...) pero bueno es un dato positivo el que la Corte venga diciéndole al Poder Ejecutivo que tiene que cumplir con el acceso a la información y no eludirlo con cuestiones que no son válidas y a la vez que le diga al Congreso que dicte una ley, yo diría que la novedad desde el año 2003 que se dicta el decreto de acceso es la evolución de los últimos años de la jurisprudencia de la corte. (Entrevista de la autora a O., noviembre 2015).

Las organizaciones apoyamos el Decreto 1172 del 2003 porque era un avance, pero hoy, tantos años después ya queda muy corto esta regulación y yo te diría que en la actualidad lo que más hace avanzar el derecho de acceso a la información en la Argentina son los fallos de la Corte Suprema. (Entrevista de la autora a T., noviembre de 2015)

El Poder Judicial ha reconocido así el derecho de acceso a la información al menos en tres fallos claves: a) Caso de ADC contra PAMI¹⁹³; b) Caso CIPPEC contra Ministerio de Desarrollo Social de la Nación; y c) Caso Giustiniani contra YPF.

a) *Caso ADC contra PAMI*¹⁹⁴

A mediados de 2009 la ADC presentó un pedido de amparo ante la Justicia, tras la negativa del PAMI de informar cómo se distribuía su pauta oficial. Si bien el caso obtuvo una sentencia favorable en primera y segunda instancia, PAMI presentó un

¹⁹³ El PAMI es el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados de Argentina.

¹⁹⁴ A. 917. XLVI. Asociación Derechos Civiles c/ EN - PAMI - (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986. Disponible en <http://bit.ly/294ckxI>.

recurso que llevó al caso hasta la Corte Suprema de Justicia, en donde se celebró una audiencia pública. En su fallo, la Corte reconoció por primera vez el fundamento constitucional del derecho de acceso a la información pública y dejó constancia que todos los órganos públicos deben garantizar el derecho de acceso a la información respetando el principio de máxima divulgación. Como sujetos obligados quedaron contemplados todos los órganos públicos estatales, ya sean nacionales, provinciales o municipales, incorporando a empresas del estado e instituciones privadas que actúan con capacidad estatal. Finalmente, uno de los puntos más importantes del fallo es que en él se expresa claramente que el derecho de acceso a la información es un derecho humano vinculado intrínsecamente al derecho de libertad de expresión, al igual que como lo había hecho en 2006 la Corte Interamericana de Derechos Humanos a partir del fallo *Claude Reyes vs. Chile*. En palabras de la Directora del área de Transparencia y Justicia de CIPPEC:

El caso PAMI es muy interesante y fija estándares, sobre todo estándares legales en cuanto a quienes son sujetos obligados, porque PAMI decía que como ellos son un actor no estatal, no estaban abarcados por el decreto 1172 y la Corte deja en claro los parámetros para definir quienes están obligados y quienes no y deja muy en claro que no importa el tipo legal sino que importa la realidad detrás del tipo legal, por eso también incluye a YPF en este último fallo. No importa que sea una sociedad anónima. Si responde al Estado, si los actores son nombrados por el Estado, si los fondos son del Estado... en la audiencia que yo estuve, uno de los integrantes de la Corte le dice, “¿pero quien nombra el interventor de PAMI?”, “El Estado”, bueno listo, ya no es más discusión. Si el interventor lo nombra el Estado, si bien los fondos de PAMI no son fondos estatales sino fondos de los aportantes... pero, al Estado nombrar el interventor y tener posibilidad de decisión de políticas, por ejemplo en qué se usan los fondos de PAMI, estaba obligado.

b) Caso CIPPEC contra Ministerio de Desarrollo Social de la Nación

El 1 de julio de 2008 CIPPEC solicitó al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación información acerca de los padrones de beneficiarios de planes sociales y el proceso de entrega de las prestaciones, transferencias, subsidios como así su alcance territorial durante el período 2006 y 2007. Ante la negación de la entrega de datos, CIPPEC presentó un amparo que fue resuelto por la Corte Suprema de Justicia el 26 de marzo de 2014.¹⁹⁵ En su sentencia, la Corte ordenaba al Estado nacional hacer pública

¹⁹⁵ “Eramos nosotros pero en CIPPEC, yo era el director del área de justicia y transparencia... en su momento fue una discusión muy ardua de llevar el tema a la corte o no. Yo me acuerdo que tuve discusiones con el Board, porque llevar el tema a la Corte era escalar el tema a un nivel de conflicto que la organización no quería, habría resistencias de llevar el tema a la Corte, eran recursos y sin embargo logramos convencerlos de llevarlo a la Corte y fue un Leading Case importantísimo. O sea finalmente la organización quedó de alguna manera bien parada frente al caso” (Entrevista de la autora a Manuel Garrido, noviembre 2015).

la información requerida —dejando sentado que la información solicitada no entraba dentro de la categoría de dato sensible sino de datos personales— a la vez que instaba al Congreso Nacional a dictar de forma urgente una ley que regule la modalidad en que las autoridades satisfacen el derecho de acceso a la información. El fallo retoma los antecedentes normativos a nivel internacional, así como también sentencias anteriores como la del caso *Claude Reyes vs. Chile* y *ADC contra PAMI*.

c) Caso Giustiniani contra YPF

Esta vez la acción de amparo fue iniciada por un Senador, el socialista Rubén Giustiniani, ante la negativa de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) de darle información sobre el acuerdo suscripto en julio de 2013 entre YPF y la petrolera estadounidense Chevron para la explotación de hidrocarburos en el yacimiento de Vaca Muerta, en Neuquén. El fallo de la Corte Suprema emitido el 10 de noviembre de 2015 ordenó al gobierno hacer públicas las cláusulas secretas, no sólo destacando el carácter de YPF en tanto sujeto obligado por el decreto por encontrarse bajo la órbita del Poder Ejecutivo, sino al mismo tiempo recalcando que la empresa realiza actividades de interés público y en particular, en este caso a su vez, concernientes al derecho ambiental.

Una particularidad de los tres fallos señalados —y que los diferencia de los casos de reconocimiento internacional como el *Claude Reyes vs. Chile*— es que ninguno fue concebido desde sus inicios desde la perspectiva del litigio estratégico por sus litigantes, sino que las acciones de amparo se presentaron en el marco de investigaciones más amplias conducidas por organizaciones de la sociedad civil o por legisladores de la oposición. En los dos primeros casos, estas acciones tenían por objetivo destrabar la negativa del acceso a la información, dado que como distintos representantes de organizaciones de la sociedad civil nos han explicado, a veces el mero hecho de iniciar la acción judicial tiene como efecto la entrega de la información anteriormente negada. Al mismo tiempo, a diferencia del caso chileno, los fallos se resolvieron en el ámbito nacional, sin necesidad de recurrir a la Corte Interamericana.

Si bien es posible afirmar que las sentencias mencionadas son una muestra del consenso simbólico que existe en materia judicial respecto al derecho a la información en la Argentina, en la práctica el único valor que han tenido estos pronunciamientos es el de reactivar el debate público en la materia, ya que el nivel de *enforcement* sobre el Poder

Ejecutivo de los fallos de la corte ha sido muy bajo. Incluso en el caso de la Ley de Acceso a la Información 27.275, finalmente sancionada en 2016, el artículo concerniente a los sujetos obligados va en contra del pronunciamiento de la Corte en el fallo Giustiniani vs. YPF, lo que ocasionó parte de las modificaciones que fueron incorporadas por el Senado pero que luego fueron desestimadas por la Cámara de Diputados.

Otro punto importante es que si bien los fallos sientan un precedente que puede servir en la argumentación para el pedido y la obtención de datos, en la práctica, esto requiere tiempo y un conocimiento específico para la presentación de estos amparos que dificulta su presentación por parte del ciudadano no organizado. Más allá del dominio del derecho y del litigio, se requiere a su vez de un saber experto, que contemple los procedimientos específicos y los tiempos de caducidad de los propios procesos de pedidos de acceso a la información. Tal como nos transmitieron distintos referentes de la ADC y de ACIJ, en ocasiones, a la par de la presentación del pedido de amparo es necesario presentar otro pedido de acceso a la información que refrende el pedido anterior, de modo tal que no se venza el plazo del pedido y tenerlo actualizado al momento de la presentación del amparo para que éste pueda efectuarse. Por otra parte, hasta que la Corte llega a emitir una sentencia pueden llegar a pasar varios años, con lo cual si bien en los inicios los amparos presentados por las organizaciones surgen con el objeto de destrabar el acceso a los datos, al momento del dictamen de la sentencia generalmente éstos ya se encuentran desactualizados, con lo cual el único valor de los fallos es el simbólico: vía reactivación del debate parlamentario o el enforcement via acciones de accountability social.¹⁹⁶

5.2.3. Obstrucciones de los Medios Masivos de Comunicación

El impacto que tienen los medios masivos de comunicación en la fortaleza de las leyes de acceso a la información en América Latina ha sido anteriormente trabajado por Michener:

¹⁹⁶ “Nosotros en 2006 CIPPEC solicitó unos datos sobre beneficiarios de subsidios y Desarrollo Social no entregó los datos. Entonces se litigó, llegó a primera instancia, segunda instancia y a la Corte. La Corte obligó a Desarrollo Social a brindar los datos pero son datos que ya estaban desactualizados porque duró 8 años el caso, y en 2014 dar datos de 2006 no tenía ningún sentido y además nosotros ya tampoco estábamos continuando esa línea de investigación ocho años después. Pero, más allá de la solución puntual del conflicto, lo interesante es los estándares que fija la Corte y una cláusula bastante atípica que dicta la Corte que es que insta al Congreso a sancionar de una vez por todas una Ley de Acceso a la Información.” (Entrevista de la autora a P., Directora del área de Transparencia y Justicia de CIPPEC, noviembre 2015)

2008¹⁹⁷, 2010 y Villanueva: 2003.¹⁹⁸ En el caso argentino, si bien los medios no habían tenido un rol realmente activo en la utilización del derecho de acceso como herramienta de labor cotidiana o en el reclamo de la legislación —como sí había pasado en otros países de la región— sí habían apoyado en sus inicios el proceso de discusión de la ley dándole cobertura al tema y cediendo algunos espacios para la publicación de solicitadas de las ONGs (Alonso, 2010: 106).

Este apoyo se ve deteriorado en 2004, cuando en el Senado se propone ampliar la cláusula de los sujetos obligados por la ley e incluir a los entes privados. A los bloqueos legislativos se suman entonces los bloqueos provenientes de la falta de cobertura del debate legislativo y las acciones de *advocacy* por parte los medios de comunicación. En palabras de expertos y funcionarios de alto rango del gobierno del Frente para la Victoria:

No favoreció para nada en el proceso la inclusión de esto en la guerra con Clarín. Yo creo que no hubo ley de acceso a la información porque esto se metió como un elemento de la guerra con Clarín. En donde la presidenta dijo quién va a pedir acceso a la información, Clarín, para jodernos, bueno entonces en mi proyecto voy a poner que también hay acceso a la información de todas las empresas, de los medios... “La publicidad oficial es un subsidio, entonces si es un subsidio entran las empresas privadas, entonces los medios que eran un aliado de las ONGs, dijeron, acá yo me corro de la discusión” “Fue la manera de que Cristina lo frenó” (Entrevista de la autora a O., ex Diputado Nacional, noviembre 2015)

Fueron como idas y vueltas. Hubo una impronta originaria de avanzar por ese lado y después muchas restricciones. Y en un contexto político en el que el Estado se ve entre comillas atacado por los grandes medios. Como que todo termina jugando ese rol, lo mismo pasaba con los típicos pedidos de acceso a la información pública, lo terminaban pidiendo los propios periodistas para hablar en contra del Estado, entonces lo recibían en las áreas y se terminó armando el peor marco posible. (...) Lo que vos te encontrabas es que había una tendencia... también por la disputa con los medios masivos, terminaba haciendo que el Estado se cerrara cada vez más, porque se entendía desde cada área que si se daba información la iban a usar en contra... se terminó armando una cosa muy mala y... muchas de estas políticas quedaron en lo que definía yo en mi ámbito político de competencia y no se podían llevar a otras áreas del Estado. Yo creo que este conflicto y su perdurabilidad en el tiempo fue muy nocivo para este tipo de políticas (Entrevista de la autora a R., ex Jefe de Gabinete, noviembre 2015)

¹⁹⁷ En un artículo escrito para la página web FreedomInfo, una red global que aboga por el acceso a la información pública disponible en: <http://www.freedominfo.org/regions/latin-america/brazil/> (Fecha de acceso: 10 de junio, 2016).

¹⁹⁸ Michener ha comparado cómo en el caso de Chile, El Mercurio —el diario con mayor tirada del país— tuvo una cobertura tres veces mayor (con un promedio de 7.8 noticias por mes) que la que tuvo El País en Uruguay, impactando diferencialmente en la fortaleza de la ley en dichos países. Respecto al caso argentino, el autor ha destacado cómo la falta de cobertura mediática contribuyó a profundizar el retraso en la sanción de la ley (2010:188). Nuestro análisis continúa los lineamientos del autor pero considera que dado que en el caso argentino los medios no jugaron un rol tan relevante como en otros países dentro de la alianza de *advocacy* por el acceso a la información, es importante no sobreestimar su influencia respecto a la efectiva sanción de la legislación.

Desde finales del gobierno de Néstor Kirchner, y durante todo el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner —pero también a comienzos de 2016, en donde ya se había producido el cambio de gobierno— los medios de comunicación se mostraron reticentes y desconfiados respecto al avance de un proyecto de Ley de Acceso a la Información. En el caso de las publicaciones que se realizaron durante el gobierno kirchnerista, éstas se mostraron ambivalentes respecto al avance y el apoyo de la discusión en la materia:

lo que debería ser una buena noticia podría sucumbir si, como denuncian diputados de la oposición, el kirchnerismo insiste en imponer su proyecto, que, con fundadas razones, consideran violatorio de la libertad de expresión, pues establece que toda persona tiene derecho a solicitar, acceder y recibir información completa, veraz, oportuna y gratuita del Estado, pero también de los entes privados o sin fines de lucro que tengan un fin público o posean información de ese tipo¹⁹⁹ (Extracto nota publicada en el Diario La Nación “Acceder a la Información Pública, un Derecho de Todos”, 21 octubre de 2014)

La desconfianza se escondía detrás de argumentos que incluso contraponían el acceso a la información a la libertad de expresión, algo impensable años atrás si se piensa que sobre la base de la libertad de expresión se construyó discursivamente el acceso a la información como derecho humano (ver capítulo 3). Por su parte, una vez ocurrido el cambio de gobierno y la asunción de Mauricio Macri como Presidente por la Alianza Cambiemos, las noticias se limitaron a relatar el estado de las votaciones, pero conservaron, sin embargo, un lugar secundario tanto en las ediciones impresas como en las ediciones en línea. Recién cuando se aprobó el proyecto originario en Diputados en septiembre de 2016, proyecto que eximía a los privados e incluso a empresas con participación estatal, tales como YPF, de entregar información pública a privados, los medios volvieron a publicar algunas pocas notas ésta vez sobre la promulgación de la ley. Sin embargo, nuevamente, éstas no llegaron a ocupar nunca una primera plana ni un lugar central en la publicación de los diarios de mayor tirada del país.

La falta de apoyo mediático repercutió en un retroceso entre 2004 y 2015 en la alianza por el acceso a la información que había surgido prematuramente en el país. Por un lado, durante este período los medios masivos de comunicación retiraron su apoyo explícito a la ley de acceso a la información, lo cual se visibilizaba en la falta de difusión y publicidad de las campañas de las sociedad civil. Por el otro, este hiato se profundizó una vez sancionada la

¹⁹⁹ Disponible en <http://bit.ly/1z23ktp> (Fecha de acceso, 28 de junio de 2016).

denominada “Ley de Medios”²⁰⁰ y hasta que no se promulgó una ley de acceso a la información (en 2016) que no vulneraba explícitamente sus derechos las publicaciones tendieron a ser cada vez menos frecuentes. A su vez, las primeras fisuras en la alianza también comenzaban a aparecer dentro del amplio arco de las ONGs que la sustentaban. Entre 2004 y 2014 el cómo continuar con las campañas, qué proyectos legislativos apoyar y qué estrategias seguir comenzaba a debilitar su funcionamiento, sobre todo en un contexto en el que los fondos internacionales escaseaban y la relación con el gobierno kirchnerista atravesaba una gran tensión.

5.3. Centralidad del Ejecutivo, Retraimiento y el Inicio de un Nuevo Ciclo de Apertura

Más allá de la materialización de las iniciativas de apertura en leyes, decretos o políticas públicas, es habitual que estas políticas se promuevan e implementen, como en el caso chileno, desde lo que ha sido denominado en los últimos años por algunos autores como “centro de gobierno” (Peters et al.: 2000) o “presidencia institucional” (Moe: 1993; Moe & Caldwell 1994; Llanos & Inácio: 2015): aquél conjunto de instituciones y procesos que apoyan de forma directa al presidente pero que no forman parte del gabinete de ministros y están orientados a proveer la dirección de la gestión pública y sus relaciones con la sociedad.

Sin embargo, en el caso argentino, las principales iniciativas de apertura se han ido implementando y direccionando desde la Jefatura de Gabinete de Ministros, que en Argentina tiene, particularmente, status de Ministerio. La figura del “Jefe de Gabinete de Ministros” se introdujo con la Reforma Constitucional de 1994 con el objeto de descentralizar la autoridad presidencial. El artículo 99 de la Constitución dictaminó que el Jefe de Gabinete se encuentra a cargo de la administración general de la nación, de la ejecución del presupuesto entre otras funciones delegadas por el Presidente. Si bien el Jefe de Gabinete y sus Ministros son designados por el Presidente, el Jefe de Gabinete es también políticamente responsable en el Congreso y puede ser removido por un voto de censura con mayoría absoluta de ambas cámaras.

²⁰⁰ La Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual reconocida como la “Ley de Medios” reemplaza la Ley de Radiodifusión 22.285 promulgada por la dictadura cívico militar en 1980. En ella se regula el funcionamiento y distribución de licencias de los medios de televisión y radio en todo el país.

A diferencia de otros países, las funciones que cumple la Jefatura de Gabinete se encuentran por fuera de la presidencia institucional, lo que le daría un amplio margen de maniobra al Jefe de Gabinete en la implementación e impronta de las políticas públicas. Sin embargo y a pesar de que esta figura se pensó con el objeto de descentralizar la autoridad presidencial incorporando una figura institucional más propia de los regímenes parlamentarios, el lugar central que tiene el poder ejecutivo en el caso argentino ha tendido a neutralizar ese grado de independencia del Jefe de Gabinete para dejarlo como uno de los funcionarios más allegados a la figura presidencial. Esta centralidad del ejecutivo posibilita, en términos de De Luca (2011:37): “que importantes cuestiones de gobierno queden en manos de personas cuya selección y permanencia en el cargo dependen exclusivamente del albedrío presidencial y no de la voluntad popular.”

En particular para el caso argentino, durante el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2006), el rol ejercido por la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia —dentro de la Jefatura de Gabinete de Ministros— fue clave para entender el tipo de iniciativas de apertura que se gestaron, promovieron, así como en la forma en que éstas se difundieron. A cargo de Marta Oyhanarte, este organismo que en sus palabras promovía “pactos para poner al Estado frente a sí mismo, frente a los ciudadanos” (*Le Monde Diplomatique*, 2005) conformó una red de enlaces descentralizados e integrada por más de 200 funcionarios que se reunían con periodicidad en la Subsecretaría para capacitarse y rendir cuentas respecto a los pedidos de acceso a la información pública que ingresaban a través del Decreto 172 en sus respectivas dependencias. La Subsecretaría como órgano y autoridad de aplicación del Decreto 172, fue desde los inicios la encargada de coordinar la implementación transversal del derecho de acceso a la información pública y el registro de audiencias públicas a nivel nacional. Dentro del decreto, no se establecía ningún procedimiento específico para el nombramiento de los cargos dentro de la Subsecretaría —la autoridad de aplicación. Esto en la práctica implicaba que la autoridad de aplicación y control del Poder Ejecutivo, provenía del propio Poder Ejecutivo, a la vez que era designada por él sin atenerse a ningún procedimiento específico, lo cual dejaba la implementación del Decreto y su autoridad para resolver conflictos de interés respecto a la entrega de información sujetos a una discrecionalidad dependiente política y funcionalmente de la Jefatura de Gabinete de Ministros y por tanto del propio presidente. Además, otra de las limitaciones de la Subsecretaría era la falta de autonomía presupuestaria, lo cual llevó a que sus integrantes se

valieran para el funcionamiento de programas del financiamiento de organismos internacionales, tales como el PNUD.²⁰¹

De esta forma, si bien esta área continuó vigente en términos formales durante todo el gobierno de Néstor Kirchner y los dos gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner, sólo tuvo injerencia específica hasta el año 2008, momento en que produce un recambio de autoridades y el proceso de apertura comienza a retraerse:

Me parece que el último paso adelante había sido en el 2003 con el decreto del Presidente Kirchner, después hubo una implementación... se creó, un área del Estado estuvo a cargo de coordinar esto, que es un área que estuvo vigente hasta el año 2008. O sea que hubo cinco años en donde hubo un intento de llevar a cabo estas políticas, o cuatro, la subsecretaría que estaba a cargo de Marta Oyhanarte. Pero en 2008 eso se desbarrancó... tiene que ver también con la fragilidad de ciertas políticas públicas de acuerdo a quienes estén a cargo de las áreas.” (Entrevista de la autora a O., ex Diputado Nacional, noviembre 2015)

Dentro de la Jefatura de Gabinete no sólo se habían implementado las iniciativas derivadas del Decreto 1172 sino que también se había avanzado hacia la puesta en marcha del Programa Carta Compromiso Ciudadano, que había comenzado en el gobierno de la Alianza:

Este programa nace en el contexto del gobierno de la Alianza, en las políticas de modernización y en donde ya había una corriente, porque la participación ciudadana viene de toda una corriente teórica y también de la gestión pública en donde ya empieza a haber a plantearse el tema de la legitimidad de las organizaciones, el fortalecimiento, pero sobre todo la legitimidad de las organizaciones públicas y además un trabajo de fortalecimiento del Estado para llevar adelante algunas políticas (Entrevista de la autora a S., Directora de Calidad de Servicios y Evaluación de Gestión - Jefatura de Gabinete de Ministros, noviembre de 2015)

Esta experiencia, sumada a la implementación de un Consejo de Expertos en Gestión Pública que otorgaba recomendaciones respecto a la planificación estratégica de las políticas de la Secretaría de Gestión Pública, tenía que ver en lo formal “con el pedido de las condicionalidades del Fondo Monetario Internacional” (Entrevista de la autora a R., ex Jefe de Gabinete de Ministros, noviembre de 2015). Sin embargo, de la mano de estas tendencias, también la coyuntura política de finales de 2001 y hasta finales de 2003 impactó en el grado de intensidad que estas iniciativas fueron adquiriendo:

Hay una tendencia global que siempre impacta, porque la recomiendan los expertos. Hay modas, tendencias que van en esa direccionalidad. Yo creo que eso está, lo que va y viene es cómo el Estado las recibe y cómo el Estado las procesa. Pero hay un consenso en

²⁰¹ El primer equipo de la Subsecretaría compiló en un sitio web particular un reporte sobre todos los programas que implementaron durante su gestión hasta 2008. El mismo, se encuentra disponible en <http://www.auditoriaciudadana.com.ar/sitio/>. Fecha de acceso: 1 de septiembre de 2016.

general, entre todos los que trabajábamos en este tipo de áreas hay un consenso en que hay que avanzar hacia un gobierno abierto, en que tenemos que trabajar por más transparencia. Ese consenso existe en todas esas áreas. Lo que va frenando o no es porque hay una coyuntura política (Entrevista de la autora a R., ex Jefe de Gabinete de Ministros)

En la Tabla XIV presentamos la sucesión de autoridades que ocuparon el cargo de Jefe de Gabinete de Ministros entre 2003 y 2015. Tal como podemos ver, durante el primer gobierno de Néstor Kirchner y durante los primeros seis meses del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, el Jefe de Gabinete de Ministros, Alberto Fernández, se mantuvo en su cargo.

Tabla XIV: Autoridad a Cargo de la Jefatura de Gabinete de Ministros (2003-2015)

Nombre de la Autoridad	Fecha de Inicio	Fecha de Culminación	Gobierno
Alberto Fernández	25/5/03	10/12/07	Néstor Kirchner
Alberto Fernández	10/12/07	23/7/08	Cristina Fernández de Kirchner (Primer Mandato)
Sergio Massa	23/7/08	8/7/09	Cristina Fernández de Kirchner (Primer Mandato)
Anibal Fernández	8/7/09	10/12/11	Cristina Fernández de Kirchner (Primer Mandato)
Juan Manuel Abal Medina	10/12/11	20/11/13	Cristina Fernández de Kirchner (Segundo Mandato)
Jorge Capitanich	20/11/13	26/2/15	Cristina Fernández de Kirchner (Segundo Mandato)
Anibal Fernández	26/2/15	10/12/15	Cristina Fernández de Kirchner (Segundo Mandato)
Marcos Peña	10/12/15	en vigencia	Mauricio Macri

Fuente: Elaboración Propia en Base a Datos Ministerio del Interior de la Nación Argentina

Esta continuidad repercutió en el tipo de políticas de apertura que se implementaron en el marco de la Jefatura de Gabinete durante los primeros seis meses de gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. Sin embargo, a partir de la renuncia de Alberto Fernández, el 23 de julio de 2008, los sucesivos cambios de conducción en la Jefatura del Gabinete de Ministros (cinco en siete años) impactaron fuertemente en la continuidad de las iniciativas de apertura y en particular en el devenir de la Subsecretaría. Una integrante de CIPPEC aludía en una entrevista a cómo los cambios “en las cabezas de la Jefatura de Gabinete” impactaron en la coordinación de políticas:

Nosotros nos enteramos que la Argentina había solicitado el ingreso a la OGP [Open Government Partnership] a través de la OGP y no a través del gobierno argentino... Cambiaron las cabezas de la Jefatura de Gabinete y la coordinación actual no tuvo nada que ver con la Jefatura que ingresó a la OGP (Entrevista de la autora a P., noviembre de 2015)

Sin embargo, no sólo los cambios en la conducción de la Jefatura de Gabinete de Ministros explican el inicio de un ciclo de retraimiento en materia de apertura. Si examinamos más en detalle el contexto político en el cual Alberto Fernández presenta su renuncia, notamos que este coincide con un momento de escalada en intensidad del conflicto iniciado en marzo de 2008 entre el gobierno y las entidades patronales agropecuarias por el tipo de régimen de aranceles impositivos a las exportaciones. Es precisamente en julio de 2008, el momento en el que el Vicepresidente y radical “K”²⁰² Julio Cobos con su voto negativo frente a un empate en el Senado rechaza el proyecto oficialista que buscaba legitimar las retenciones móviles agropecuarias. Este hecho no sólo marcó el quiebre de la coalición del gobierno con la que Cristina Fernández de Kirchner había llegado al poder tan sólo seis meses antes (el apoyo del “radicalismo K”), sino que significó al mismo tiempo el comienzo de un ciclo de intensificación de la disputa con los medios masivos de comunicación.²⁰³

La renuncia de Alberto Fernández se justificaba desde el gobierno como el comienzo de un recambio de funcionarios que permitiría reorganizar los apoyos del gobierno. La misma se enmarcaba así en un clima de cambio de época, en el que la alianza que el gobierno había trabado con algunas administraciones provinciales, en su mayoría radicales, pero también con expertos y políticos outsiders de la lógica estrictamente justicialista confirmaba su debilitamiento.

A la renuncia de Alberto Fernández le siguió lógicamente la de su gente de confianza. Marta Oyhanarte renunció a su cargo en la Subsecretaría y, luego de su partida, la autoridad de aplicación del Decreto sobre acceso a la información dejó de publicar información estadística sobre la utilización de la norma en los distintos organismos del Poder Ejecutivo Nacional. Se interrumpieron también las publicaciones de las recomendaciones emitidas por la Subsecretaría respecto a los alcances del derecho de acceso a la información pública (Oyhanarte: 2014), la red de enlaces y responsables de acceso a la información se disolvió y

²⁰² “Radicalismo K” fue la denominación que le otorgó la prensa al sector de dirigentes políticos de la Unión Cívica Radical que brindaron su apoyo al kirchnerismo, en particular a partir de la fórmula presentada por el FPV para las elecciones presidenciales de 2007 en la cual Julio Cobos, radical y por ese entonces gobernador de la provincia de Mendoza acompañó a Cristina Fernández de Kirchner como candidato a vicepresidente. Cabe destacar que esta alianza se replicaba en algunos casos a nivel provincial y municipal y no solamente involucraba a miembros del radicalismo, sino que también convivían en la llamada “concertación plural” un grupo heterogéneo de líderes del peronismo tradicional; ex frepasistas; líderes sindicales y activistas de movimientos sociales.

²⁰³ Sobre la intensificación de la disputa con los medios de comunicación ver Kitzberger (2013). Sobre el conflicto agropecuario y las estrategias de diálogo y confrontación ver Mauro & Rossi (2011).

el registro de las audiencias públicas de los funcionarios se convirtió en una práctica a discreción de cada funcionario.

La renuncia de Oyhanarte y su reemplazo primero por Marita Perceval y luego por Andrés Larroque²⁰⁴, Franco Vitali y Leandro Santoro, mostraban el comienzo de un alejamiento de los técnicos del gobierno y su reemplazo por cuadros políticos provenientes del círculo más cercano de la Presidente. En caso de los tres últimos Secretarios, éstos provenían de la agrupación política “La Cámpora”, y en su trayectoria profesional y política no contaban con experiencia en las áreas de participación ciudadana, transparencia o fortalecimiento institucional. Algunos representantes de ONGs expresaban cuando Perceval fue reemplazada por Larroque:

Esta decisión sólo viene a reforzar un proceso de debilitamiento de los organismos de control dentro del propio gobierno. Así como en la Oficina Anticorrupción se designó a funcionarios que no tienen credenciales suficientes para permitir mantener cierta independencia, las decisiones vinculadas a la Subsecretaría empaan el vínculo entre el Gobierno y la sociedad civil (“Ascienden a un militante de La Cámpora” Perfil, 20 de mayo de 2010)

Así, la salida de los expertos del gobierno se traducía concretamente en un retroceso en las políticas de apertura, relegándose a un plano formal las funciones tanto de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y el Fortalecimiento de la Democracia; como las de la Oficina Anticorrupción. La diferenciación entre el técnico-experto y el político-militante se profundizaba también a partir de la agudización del conflicto con los medios de comunicación y el discurso de la transversalidad y la apertura —que habían caracterizado el gobierno de Néstor Kirchner— cedía paso a uno en el que la tensión y la polarización escalaba, dejando poco oxígeno en el gobierno para la continuidad de este tipo de políticas.

En paralelo a la salida o neutralización de los expertos en el gobierno, a finales de 2008, se produjo una profundización del distanciamiento entre el gobierno y las ONGs, en particular, con aquellas especializadas en temáticas institucionales y que habían protagonizado la alianza por el acceso a la información pública (Poder Ciudadano, ADC, Directorio Legislativo, ACIJ, etcétera). Este distanciamiento no se vinculaba particularmente al debate sobre acceso a la información en el país, sino que tenía su raíz en una disputa política más amplia —en la que estaba incluida la disputa con los medios de comunicación— y que permitía al oficialismo trazar una diferenciación entre un tipo de organizaciones de la

²⁰⁴ Larroque fue elegido Diputado Nacional por el FPV por lo que tuvo que abandonar su cargo en la Subsecretaría en 2011. Vitali lo sucedió de forma temporal hasta que fue designado en el cargo Santoro.

sociedad civil más cercanas al gobierno, particularmente las especializadas en DDHH como el CELS o la Fundación Madres de Plaza de Mayo y aquellas más lejanas, que según mencionaron distintos integrantes del gobierno se encontrarían asociadas a los “intereses de la derecha”.

Esta relación de tensión entre las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno kirchnerista tuvo sus momentos más álgidos en abril de 2013, cuando el oficialismo presentó un proyecto de reforma judicial y las OSCs realizaron distintas acciones rechazando dicha reforma entre las que se encontraba la campaña “12 diputados” que consistió en una campaña de presión pública a doce diputados que aún no habían definido su voto en el Congreso. El 24 de abril el Senado emitió una resolución de repudio “a la práctica antidemocrática y extorsiva” utilizada por las ONG, ACIJ, ADC, CIPPEC y Poder ciudadano por realizar:

una fuerte campaña de escrache intimidatorio difundiendo las fotos y números telefónicos de 12 diputados de distintos partidos políticos para presionarlos e imponerles como debían votar en el recinto los proyectos del Poder Ejecutivo relacionados a la reforma judicial. Una muestra clara de intolerancia al debate de ideas y de rechazo a las reglas democráticas en el funcionamiento de las instituciones²⁰⁵

Incluso el Diputado Agustín Rossi, jefe del bloque justicialista se refirió a “una actitud claramente fascista”, “una estrategia que la derecha y los medios de comunicación y los multimedios ya la han utilizado en otras oportunidades”.²⁰⁶

Este quiebre en el vínculo entre las ONGs y el gobierno tuvo como consecuencia una pérdida de influencia de las organizaciones en los debates legislativos y un repliegue en las estrategias de promoción del derecho de acceso a la información.

Si bien se siguieron presentando cartas y documentos que respaldaban el acceso a la información, la mayoría de las acciones de *advocacy* se redujeron a esfuerzos de carácter simbólico, dado que la conflictiva relación con el gobierno tuvo como consecuencia una suspensión de los fondos internacionales para financiar campañas en la materia y las organizaciones volcaron sus actividades a nuevas propuestas de los donantes que no requirieran exclusivamente la coordinación de acciones con el gobierno nacional. Por ejemplo, desde ACIJ expresaron que si bien mantuvieron canales de comunicación abiertos con el kirchnerismo para coordinar acciones en la Ciudad de Buenos Aires en materia de

²⁰⁵ Resolución disponible en <http://bit.ly/2ddtqFL>. Fecha de acceso: 1 de septiembre de 2016.

²⁰⁶ <http://bit.ly/2cyn1Jq>. Fecha de acceso: 1 de septiembre de 2016.

educación o vivienda, donde esta fuerza era y es actualmente oposición, no ocurrió lo mismo a nivel nacional.

Así, este distanciamiento entre organizaciones de la sociedad civil y el gobierno nacional repercutió en los fondos recibidos por las ONGs para financiar sus actividades, ya que uno de los requerimientos solicitados para la recepción de fondos por los organismos internacionales es la medición del impacto y la capacidad de coordinar acciones con actores gubernamentales, requerimiento que entre 2008 y 2015 encontró una gran limitación.

A su vez, la estrategia de cancelación de la deuda adoptada por Argentina hacia los organismos multilaterales de crédito —particularmente con el Fondo Monetario Internacional— y los momentos de tensión explícitos que existieron a partir de declaraciones²⁰⁷ tanto del ex presidente Néstor Kirchner como de Cristina Fernández de Kirchner y sus ministros respecto a que no volverían a aceptar las recetas propuestas por el FMI, también impactaron negativamente en el flujo de fondos que los bancos multilaterales de desarrollo, organismos internacionales y fundaciones dependientes de capitales estadounidenses colocaban a disposición de las OSCs para el financiamiento de proyectos.

Sin embargo, no sólo este distanciamiento fue tomando forma en el marco de las acciones promovidas por el gobierno, sino que al mismo tiempo distintos miembros o directores de las OSCs comenzaron a “dar el salto” de las organizaciones de la sociedad civil a la política partidaria incrementando la relación de tensión y respaldando la sensación de politización de las ONGs aludida en distintas circunstancias por representantes del oficialismo. La secretaria del bloque Nuevo Encuentro en la legislatura porteña y ex integrante de ADC expresaba así un “viraje de los actores de la sociedad civil”:

Creo que en los 90, que es el auge de las ONGs, y en los principios de los 2000, primero que no habían tantas [organizaciones] ni tantas que demandaran temas de acceso o de transparencia. Eran pocos actores y se conocían con los tres o cuatro interlocutores del Estado que trabajaban estos temas. Había una relación desde ese lado, no porque Kirchner o Duhalde lo quisieran sino porque los interlocutores dentro del Estado eran bastante abiertos y venían de ese lado. Y en los últimos años ha habido un viraje de los actores de la sociedad civil muy marcado. Y esto es medio una campaña del gobierno en contra de las ONGs que han sacado un video en la TV pública pero que es real... tenés a la ex directora de Poder Ciudadano que es Diputada, al ex director de CIPPEC que es intendente electo. A gente de ADC hoy, que es una ex diputada de PRO, ex director de ADC es asesor de Massa... pero que son de las cuatro ONGs más grandes, todos son

²⁰⁷ La misma presidente se refería en sus discursos de 2007 a la “autonomía” que el Estado argentino había ganado frente a los organismos multilaterales de crédito, incluso incluyendo propagandas de campaña sobre esta temática. Ver por ejemplo spot de campaña presidencial 2007: <https://www.youtube.com/watch?v=inho2xs8omg>

referentes de algún sector de oposición incluso distinto. Entonces también es diferente en los últimos años. Y obviamente se demostró alguna... no es intencionalidad política pero algún dejo de politicidad dentro de las ONGs pero sí... dentro del apartidismo... (Entrevista de la autora a Q., noviembre de 2015)

El caso que más resonó en la prensa fue sin dudas el de Laura Alonso, quien en 2009 dejó la Dirección Ejecutiva de Poder Ciudadano para pasar a integrar la lista de candidatos a diputados del PRO y desde que el macrismo asumió el gobierno nacional en 2015 es la Directora de la Oficina Anticorrupción. También Nicolás Ducoté, ex Director y Fundador de CIPPEC, dejó el reconocido *think thank* para postularse como concejal en Pilar y hoy es actualmente intendente de dicho municipio por la fuerza política PRO. También dejaron CIPPEC para dedicarse a la política partidaria Miguel Braun y Manuel Garrido, éste último asumiendo como diputado nacional por la UCR en 2011. Finalmente Álvaro Herrero, ex Director Ejecutivo de ADC dejó la organización para convertirse primero en uno de los principales asesores de Sergio Massa —candidato a presidente en las elecciones de 2015 por el Frente Renovador— y actualmente ocupa el cargo de Subsecretario de Gestión Estratégica y Calidad Institucional en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires como funcionario político del PRO.

Vemos entonces como durante los últimos años, distintos representantes de las ONGs fueron volcándose a la política partidaria, en particular ocupando distintos cargos electivos o ejecutivos de la fuerza política que en diciembre de 2015 ganaría las elecciones presidenciales: el PRO —el partido mayoritario de la coalición electoral CAMBIEMOS. Junto con la alternancia en el poder se iniciaba un nuevo ciclo de apertura tecnocrática en la Argentina, un ciclo en el que los expertos volvían a ocupar un rol central en las decisiones de políticas públicas y en las que algunas iniciativas, tales, como la Ley de Acceso a la Información Pública volvían a entrar en agenda de la mano de la problemática de la corrupción.

5.4. Conclusiones

El 14 de diciembre de 2015, a tan sólo cuatro días de la asunción de Mauricio Macri como Presidente, cuatro OSCs (Poder Ciudadano, ACIJ, ADC y Directorio Legislativo)

lanzaron una “Agenda de Transparencia para la Argentina”²⁰⁸ consistente en una “selección de 12 propuestas de políticas públicas para fortalecer nuestro sistema democrático”. Dentro de esta selección de medidas se encontraban: la aprobación de una ley de transparencia y acceso a la información pública; el fortalecimiento del sistema de justicia y los organismos de control; el mejoramiento de las prácticas de contratación y empleo público; entre otras.

El 21 de diciembre, una semana después de la presentación de la agenda de transparencia por parte de las organizaciones, el nuevo Secretario de Asuntos Políticos y Fortalecimiento Institucional, Adrián Pérez, convocó a las OSCs como gesto de voluntad política de trabajar en conjunto con las organizaciones en materia de apertura.²⁰⁹ En esta reunión participaron, más allá de los integrantes de las OSCs: Laura Alonso, titular de la Oficina Anticorrupción y ex Directora Ejecutivo de Poder Ciudadano; Gonzalo Iglesias, funcionario del Ministerio de Modernización de la Nación, algunos Diputados nacionales del bloque CAMBIEMOS como Karina Banfi —ex Directora de la Oficina de Acceso a la Información Pública de la UBA y ex Secretaria Ejecutiva de la Alianza por la Libre Expresión e Información— y María Fernanda Araujo, Directora de Fortalecimiento de la Democracia perteneciente a la Subsecretaría de Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia —Subsecretaría que no depende ya más de la Jefatura de Gabinete de Ministros sino del Ministerio del Interior. Durante dicha reunión, se sentaron las prioridades de trabajo en materia de transparencia y se expresó que el Presidente Macri enviaría a comienzos de 2016 un proyecto de Ley de Acceso a la Información que sería debatido previamente con las organizaciones. Al mismo tiempo, tal como mencionaron algunos integrantes de ACIJ y otras OSCs²¹⁰, en la reunión se hizo explícito que el gobierno no tendría intenciones de afianzar la aplicación del Decreto 1172, sino que el objetivo sería avanzar directamente hacia la sanción y aplicación de una nueva ley.

Así las cosas, y a tan sólo once días después de llegar al poder, se iniciaba un nuevo ciclo de apertura estatal en el que los expertos y funcionarios del gobierno volvían a trabajar de forma conjunta. Sin embargo, y a diferencia del contexto de apertura de 2003, este nuevo

²⁰⁸ Disponible en <http://agendatransparencia.org/>. Fecha de acceso 1 de septiembre de 2016.

²⁰⁹ “El Gobierno se reunió con ONGs para trabajar un proyecto de ley de acceso a la información pública”. La Nación, 21 de diciembre de 2016. Disponible en: <http://bit.ly/2dnCyry> (Fecha de acceso: 1 de septiembre de 2016).

²¹⁰ Durante 2016 se realizó un seguimiento de la evolución del debate en materia de acceso a la información con algunos representantes de Poder Ciudadano, ACIJ y Directorio Legislativo. La información que se presenta en este apartado es producto de un análisis minucioso del material facilitado por ellos (fechas de reuniones, minutas y principales avances del debate).

ciclo no se producía en el marco de una crisis de representación y de un rebrote de la participación ciudadana, sino que se presentaba, en esta ocasión, como parte de un paquete de nuevas reformas en materia de modernización de la gestión y ajuste estructural del Estado.²¹¹

Al igual que en el caso chileno, el comienzo del proceso de apertura estatal argentino tiene su inicio en las reformas de modernización del Estado. Al menos una de las dos instituciones claves en la promoción del Decreto 1172, la Oficina Anticorrupción encuentra su origen en la Oficina de Ética Pública creada durante la década de los noventa. Sin embargo, el proceso de apertura en materia de acceso a la información y divulgación no se materializó en Argentina hasta el año 2003, momento en que la sociedad civil venía de enfrentar una fuerte crisis económica, social y de representación, que culminó con la asunción de un presidente con baja legitimidad de origen y que sin embargo logró construir su apoyo político en función de la puesta en marcha de un liderazgo transversal.

Dentro de los factores que explican la sanción del Decreto 1172 se encuentran por un lado: a) la influencia que los expertos en anticorrupción, principalmente provenientes de la OSC Poder Ciudadano, ejercieron vía la Oficina Anticorrupción y la Jefatura de Gabinete de Ministros en la promoción de las iniciativas y por el otro; b) la existencia de una estructura de oportunidades política nacional abierta a la recepción de esa influencia: un gobierno que asumió con el 23 por ciento de los votos del electorado, sin mayoría en el Congreso y con una sociedad fuertemente movilizada. Al igual que en Chile los momentos de menor legitimidad de la coalición política de gobierno o coyunturas de crisis de representación han sido aquellos en los que la estructura de oportunidades políticas doméstica ha demostrado mayores condiciones de apertura. En el caso argentino éste se enmarcó particularmente en una coyuntura de crisis de representación transversal, que incluyó entre otros actores desde integrantes de la iglesia católica, hasta grupos piqueteros y sindicatos.

Los organismos internacionales también cumplieron, al igual que en otros países latinoamericanos, un rol clave. La instalación del acceso a la información pública como derecho humano no hubiera sido posible si las OSCs no hubiesen contado con el apoyo

²¹¹ Un análisis detallado de la cobertura mediática de los primeros tres meses desde que asumió la coalición de gobierno “Cambiemos” da cuenta que uno de los temas más presentes en la primera plana de los diarios fue el ajuste, la modernización y los despidos en el Estado. A su vez, un funcionario del área de Gobierno Abierto de la Ciudad de Buenos Aires, actualmente Coordinador de Gestión Operativa en materia de transparencia y gobierno abierto expresaba en noviembre de 2015 que en un contexto de reformas económicas y ajuste como el que se preveía para el 2016, las medidas de transparencia serían la contracara “agradable” para enfrentar dichas reformas. (Entrevista de la autora a Z, noviembre de 2015).

monetario y operativo de estos organismos. La sanción del Decreto 1172 coincide con el momento en que las OSCs recibían más fondos para la implementación de proyectos en esta temática así como con los momentos de mayores acciones de *advocacy* conjuntas realizadas por la alianza nacional de OSCs en materia de acceso a la información.

Argentina fue un país pionero en promover esta medida, pero a diferencia del caso chileno el resultado de la primer iniciativa en materia de divulgación y acceso a la información fue más débil en términos institucionales. No sólo porque un decreto no es lo mismo que una ley y porque un decreto abarca sólo al Poder Ejecutivo, sino que además la iniciativa no fue producto de un consenso transversal entre oposición y oficialismo sino que surgió como parte de una iniciativa del ejecutivo, en particular, a partir de la entrada de los expertos que venían trabajando estas temáticas en el país a oficinas claves dentro del poder ejecutivo.

En este contexto, por la coyuntura en la que surge el decreto, tan cercana a los sucesos de 2001, la forma en la que el mismo se elabora y se propone, conservó un carácter participativo imposible de pensarse en otros contextos latinoamericanos como el chileno. Incluso si se observa en detalle el texto de la norma, el mismo es mucho más amplio que una mera regulación de acceso a la información e incluye a su vez el procedimiento de elaboración participativa de normas y una regulación de las audiencias de interés.

No obstante, el hecho de que Argentina haya sancionado una norma pionera pero a la vez débil respecto a los sujetos obligados, órgano de aplicación y en particular que haya quedado tan atada al poder ejecutivo respecto a la resolución de controversias, tuvo como consecuencia que el proceso de apertura estatal en materia de divulgación y acceso a la información quedara muy sujeto a los vaivenes del poder ejecutivo y en particular a los cambios en la composición del gabinete y las personas del círculo de confianza del presidente.

Si por un lado Argentina tenía una iniciativa débil en materia de divulgación y acceso a la información, por el otro se presentaban distintos tipos de bloqueos conforme se abrían nuevas instancias de sanción de una ley de acceso a la información pública. Como he explicado a lo largo del capítulo, entre 2003 y 2015 es posible hablar de un “consenso aparente” en materia de transparencia en Argentina, que si bien presentó avances en términos de los proyectos legislativos presentados tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados y respecto a los fallos de la Corte Suprema de Justicia, no registró en la práctica un avance real en materia de sanción e implementación de la ley.

Asimismo, también se constata un periodo de retraimiento muy fuerte a partir de 2008, momento en que un quiebre en la dinámica aperturista en la política (a través de la constitución de la “concertación plural”, un acuerdo “abierto” a distintas fuerzas y grupos sociales), repercute en un quiebre en el proceso de apertura estatal en materia de iniciativas de participación y transparencia. En particular, un recambio en la cabeza de la Jefatura de Gabinete culmina en 2008 con la salida de los expertos del poder y un momento de mayor confrontación con los medios y la oposición.

Al mismo tiempo, a partir de 2008, se produce una disminución de las tareas de *advocacy* que en 2003 habían facilitado la sanción del Decreto 1172, debida en parte a la reducción de apoyo financiero para la realización de las campañas de las OSCs, proveniente mayoritariamente de organismos internacionales. Sin embargo, al respecto, cabe realizar una aclaración. Como bien mencionábamos párrafos atrás, si bien las acciones de *advocacy* y el apoyo de los organismos internacionales son factores necesarios para explicar el surgimiento del Decreto 1172 —así como la recientemente promulgada ley de acceso— éstas no pueden sin embargo tomarse como factores suficientes, sino que deben considerarse como parte de una configuración causal más amplia, que actúa en interacción con el cierre o la apertura de las estructuras de oportunidades políticas domésticas. Al mismo tiempo, lo interesante del caso argentino es que se ve claramente como si bien éstas acciones no son condiciones suficientes, sí lo son en el sentido de volver a colocar el tema en la agenda pública. De hecho, es a partir de la repercusión de las acciones de *advocacy* o de los fallos de la Corte Suprema de Justicia en los medios de comunicación que la temática de acceso a la información pública en Argentina ha entrado y ha salido de la agenda pública política. Si bien en Argentina los medios de comunicación han dejado de respaldar la coalición por el acceso a la información en el país, lo que ha marcado el *timing* de la discusión en el Congreso —a diferencia del caso chileno que eran los escándalos de corrupción— ha sido el impacto de las acciones de los expertos.

A su vez, el caso argentino dio cuenta del grado de influencia que tienen los organismos internacionales en la promoción de iniciativas de apertura estatal, no sólo en términos del apoyo financiero que estos brindan a las OSCs para promover acciones de *advocacy* sino también los distintos programas de financiamiento para estructuras institucionales que cuentan con fondos limitados provenientes del ejecutivo (como la Subsecretaría de Desarrollo Institucional y Fortalecimiento Democrático). Si bien en el caso argentino o el chileno la influencia no es directa —como en otros casos centroamericanos o

de Paraguay— sí se ha demostrado que una baja del apoyo de los organismos internacionales y la existencia de un discurso nacionalista en términos de política exterior repercute negativamente en el financiamiento de las acciones de *advocacy* y con ello en la influencia que los expertos ejercen en las políticas públicas. De todas formas, al igual que las estrategias de *advocacy*, este financiamiento no es suficiente. Tal como se visibilizó en el caso del Taller de la OEA, si bien su realización reavivó la discusión en materia de acceso a la información esto no repercutió en una efectiva sanción de la ley.

El caso argentino va más allá de demostrar la influencia de los actores internacionales y los expertos como factores necesarios en la promoción de iniciativas de divulgación y acceso a la información. Al igual que el caso chileno, éste caso ha demostrado la importancia de comprender cómo dichos factores interactúan con factores de orden doméstico. En el caso argentino en particular, la profundización de la polarización política a partir de 2008 y la existencia de un partido dominante en el Congreso redundó en la disminución de las razones para colaborar, tanto por parte del gobierno como por parte de la oposición, en la efectiva sanción de una ley. A diferencia del caso chileno en donde la presencia de un gobierno de coalición facilitó la construcción de consensos y la capacidad de negociación en torno a temáticas claves, en el caso argentino ninguna de las dos partes se mostraba interesada en negociar de forma conjunta y el hecho de que la presión mediática fuera casi nula durante los últimos 8 años profundizó la falta de cobertura acerca de la temática. Mientras en Chile, la coyuntura política obligaba a sancionar una ley en materia de transparencia y la ley de gastos electorales era la iniciativa a evitar, en Argentina el peso de los escándalos de corrupción pareció operar en otra lógica: no en función de avanzar en reformas de tipo institucional, sino más bien en términos de su impacto en el escenario electoral.

El carácter cíclico de la apertura puede comprobarse en los últimos sucesos descritos al comienzo y al final de este apartado. La alternancia política luego de las elecciones de 2015 trajo consigo una nueva influencia de los expertos en políticas públicas, un recambio de la composición en el Congreso y una coalición política compleja, que en un contexto de reformas económicas, ajuste y escándalos de corrupción, supo consensuar los contenidos de la ley de acceso a la información y sortear las trabas en la cámara de senadores. Aún queda por verse hasta qué punto o no esta ley se implementará y cómo logrará sortear o no sus vínculos con el poder ejecutivo. Sobre todo cuando a diferencia del caso chileno o el mexicano, el director de la Agencia de Acceso a la Información Pública —nuevo órgano garante y de

aplicación de la ley, de carácter autónomo pero perteneciente a la órbita del ejecutivo— será designado por el Poder Ejecutivo nacional sin necesidad de ser refrendado por el Congreso.

Finalmente, resta decir que el caso argentino es una muestra interesante de cómo más allá de analizar el éxito o el fracaso de las iniciativas, los factores que dan origen a las mismas son importantes para comprender las fortalezas, debilidades y trayectorias en su implementación. Este capítulo coincide y refuerza los hallazgos de Michener (2010, 2015) y Risley (2011) respecto a la importancia del tipo de partido o coalición de gobierno, la influencia de los medios de comunicación y las estrategias de *advocacy* de las OSCs. Sin embargo, incorpora también nuevas dimensiones, como el impacto que tienen los cambios en la composición del gabinete de ministros en las iniciativas, el rol que ejercen los expertos y las distintas modalidades de su influencia (desde adentro o fuera del gobierno) así como la relación intrínseca entre las estrategias de *advocacy* de las OSCs y el financiamiento internacional. El caso argentino es una demostración de cómo distintos factores pueden obstruir y bloquear procesos de apertura estatal y promoción de *accountability* así como de que las trayectorias de apertura estatal se encuentran aún en curso y pueden ir asumiendo distintas facetas en función del dinamismo entre los factores internacionales y las estructuras de oportunidades políticas domésticas.

CONCLUSIONES

I. Un Nuevo Enfoque en el Análisis de las Iniciativas de Participación y Transparencia

El estudio de las iniciativas de participación y transparencia ha sido un tema recurrente tanto en la sociología como en la ciencia política durante las últimas dos décadas. Por ello, uno de los presupuestos de los que partió este trabajo fue cambiar el foco a partir del cual estas iniciativas se venían analizando. La puesta en suspenso de los resultados y consecuencias de las iniciativas y su cambio por una indagación sobre las causas y sus orígenes supuso reflexionar sobre los procesos que llevaron a los Estados contemporáneos a promover un tipo de políticas que *a priori* parecerían ser contradictorias a la propia naturaleza del poder estatal: ¿Cuáles son los factores que llevan a los gobiernos a crear instituciones de *accountability* política?

Uno de los primeros aportes de la tesis consistió en analizar esta problemática en tres planos diferenciales, distanciándose de los trabajos normativos sobre participación y transparencia. Desde un punto de vista teórico-conceptual, se propuso un nuevo concepto para abordar tanto las iniciativas de participación como las de transparencia bajo un mismo paraguas: el de apertura estatal. Se realizó una clasificación de las iniciativas de apertura y se las vinculó conceptualmente con las explicaciones que tradicionalmente han sido dadas por la literatura para comprender la emergencia de este tipo de iniciativas. Presiones de actores de la sociedad civil; situaciones de crisis de representación y gobernabilidad y reformas en materia de modernización, fueron tan solo algunas de las que se exploraron en un inicio.

En segundo lugar, desde una perspectiva histórica y comparada, se examinó el surgimiento y expansión de tres tipos de iniciativas de apertura estatal en dieciocho países latinoamericanos, en particular: los mecanismos de democracia directa, los mecanismos consultivos de participación y las iniciativas de divulgación y acceso a la información. Más allá de las propias especificidades nacionales que marcaron el surgimiento de cada una de las iniciativas, esta primer aproximación permitió evaluar si los factores que habían sido señalados por la literatura coincidían con aquellos emergentes en los procesos históricos específicos. Al mismo tiempo, dicho análisis posibilitó la incorporación de factores que se presentaban sub-explorados por la literatura, en particular: el rol que los expertos y los actores

internacionales jugaron en los procesos de convergencia, difusión y expansión de las iniciativas de apertura en la región.

Finalmente, un tercer plano de análisis consistió en estudiar detalladamente dos trayectorias nacionales de apertura estatal específicas, la chilena y la argentina, incorporando una visión multidimensional al análisis de los procesos de producción de *accountability*: la interacción entre los factores internacionales y las estructuras de oportunidades políticas domésticas.

Estudiar las iniciativas de participación y transparencia desde este nuevo registro, implicó también nutrirse de los aportes de diversas disciplinas: la sociología, la ciencia política pero también las relaciones internacionales. La tesis avanzó más allá del registro local o subnacional desde el que habitualmente se han estudiado este tipo de políticas, para pensar la interacción entre las distintas escalas: nacional, regional pero también global. El análisis del surgimiento de un contexto de apertura en América Latina consistió en observar cómo se fue gestando en la región una serie de consensos e imperativos normativos en materia de transparencia y participación y cómo estos consensos fueron interactuando con las distintas realidades domésticas. Para ello un análisis sociológico de cómo se gestó el consenso aperturista en la región, a la vez que un estudio en términos de los procesos de difusión y convergencia que culminaron en la expansión de las iniciativas de participación y transparencia en América Latina contribuyó al análisis histórico-comparado.

Analizar las iniciativas de participación y transparencia desde una escala de implementación nacional y regional, implicó a su vez, detenerse en los componentes estratégicos que habitan detrás de la promoción de este tipo de iniciativas, yendo más allá de sus componentes electoralistas o localistas que han predominado en los estudios de los mecanismos consultivos de participación. Al mismo tiempo, un análisis de los diseños de las iniciativas a escala nacional mostró que mientras la puesta en funcionamiento del mismo tipo de iniciativas a escala local dejaba entrever ciertos elementos de la democracia de proximidad, una vez implementados a nivel nacional éstos generaban una nueva distancia: la de la individualización.

Por otra parte, un análisis del estudio de las distintas olas de surgimiento e implementación de las iniciativas permitió avanzar en la construcción de un primer mapa general del estado de avance de los distintos países en materia de apertura. Dejando de lado los enfoques normativos sobre el estudio de las iniciativas de participación y partiendo de la

premisa de que ambos tipos de iniciativas, las de transparencia y las de participación, pueden tanto profundizar como no las virtudes de la democracia, este trabajo centró su análisis en los procesos socio-históricos que posibilitaron el surgimiento de las iniciativas así como de los actores que influyeron en su promoción.

Mientras algunos países priorizaron la promoción de iniciativas de transparencia y divulgación como México y Chile, otros se inclinaron por los mecanismos de democracia directa como Bolivia, Ecuador y Venezuela. Algunos optaron por patrones mixtos como Brasil, Argentina y Uruguay e incluso algunos extendieron los mecanismos consultivos de participación a nivel nacional, como los casos de República Dominicana, Nicaragua, Perú, Bolivia y Ecuador. Así, la observación de estos patrones diferenciados tanto del surgimiento como en la implementación de las distintas iniciativas de participación y transparencia permitió dar cuenta de que en América Latina no existe una sino varias trayectorias de apertura estatal en la región, y que un estudio detallado de las mismas y de su interacción es central para comprender los resultados y proyectar la evolución de las iniciativas.

II. Tipos y Trayectorias de Apertura Estatal en América Latina

Bajo la premisa de que no existe una sino varias trayectorias de apertura estatal en la región, este trabajo propuso una clasificación de dos tipos ideales extremos de apertura estatal —el plebiscitario y el tecnocrático— a partir de cuatro dimensiones principales relacionadas causalmente entre sí: a) el tipo de actor principal que ejerció influencia en el direccionamiento de las políticas de apertura; b) el contexto político-institucional en el que se gestó la iniciativa; c) el tipo de iniciativas de participación y transparencia existentes; y d) el grado de fortaleza o debilidad en su implementación.

Mientras el tipo ideal de apertura tecnocrática presentado tiene como característica principal la centralidad de los expertos y/o técnicos en el direccionamiento de las políticas de apertura —ya sea como asesores directos del ejecutivo, como influenciadores del proceso decisorio via OSCs, o como asesores externos—; el tipo ideal plebiscitario alude a la centralidad del poder ejecutivo en el direccionamiento de las políticas públicas, en el contexto de una sociedad fuertemente movilizadora.

Estos dos tipos ideales extremos de apertura estatal, así como los dos subtipos de apertura estatal tecnocráticos presentados en la tesis (el tipo ideal tecnocrático puro o exitoso

y el tipo ideal tecnocrático bloqueado); no sólo sirvieron como base para la generación de las hipótesis de trabajo y para la selección de los estudios casos que fueron trabajados en profundidad; sino que también dejaron un camino entreabierto para, por un lado, futuros trabajos preocupados por explorar aquellos procesos de apertura estatal de tipo plebiscitario que no han sido abordados en profundidad en esta disertación; y por el otro, para futuras investigaciones en otras regiones del mundo, en donde resulte interesante explorar también la emergencia de un contexto aperturista (tales como la región africana o la asiática; e incluso en los países de Europa del Este).

La construcción de tipos ideales como tal, siempre representa limitaciones, y en el caso de este trabajo esta no es una excepción. Sin embargo, el trabajo combinado de *process tracing* y estudio de casos en Chile y Argentina supo complementar la doble estrechez y estiramiento conceptual presente en todo tipo de clasificación.

El caso chileno mostró sus divergencias respecto al tipo ideal tecnocrático puro al que representaba. Si bien se comprobó que el tipo de gobierno, la modalidad de influencia de los expertos en las políticas públicas y el tipo de integración del gabinete del ejecutivo fueron factores claves para explicar porqué surgió una iniciativa fuerte en materia de acceso a la información en Chile; algunos aspectos como el discurso en materia de política exterior no resultaron ser tan interesantes en términos explicativos como se había presupuesto.

Más aún, el caso chileno mostró una realidad muchísimo más compleja que una mera implementación de iniciativas por cuenta de una elite de expertos interesados en generar influencia en una temática concreta. Por un lado, el caso demostró cómo más allá de la influencia de los expertos, en un contexto de gobierno de coalición, los acuerdos transversales entre las elites políticas del gobierno y la oposición juegan un rol central en lo que respecta la definición del contenido y posterior funcionamiento de las iniciativas. En esta línea, los legados autoritarios del caso chileno, el tipo de “democracia de los acuerdos” y el sistema de cuoteo político tuvieron fuertes impactos en lo que respecta al establecimiento de acuerdos entre una elite política fuertemente cohesionada como es la chilena. En particular, algo que aleja al caso chileno de ser un caso meramente tecnocrático, y un aspecto interesante al que esta tesis supo contribuir, es cómo las iniciativas de transparencia pueden ser una moneda de canje entre gobierno y oposición, sobre todo, cuando la legitimidad de la elite política en su totalidad resulta dañada. La sanción de la ley de acceso a la información en este caso estuvo lejos de ser una acción emanada meramente de la recomendación de un grupo de expertos

sabedores de un conocimiento “neutral”. Tal como el desarrollo del caso demostró, un análisis de quiénes fueron los expertos que integraron las distintas comisiones asesoras en Chile dio cuenta de las estrechas vinculaciones entre los expertos y la elite política chilena, así como sus pertenencias partidarias transversales a gobierno y oposición. Así, si bien, es innegable que el proceso de apertura estatal en Chile tuvo sus orígenes en un contexto de reformas de mercado, en el que los principios de eficacia o eficiencia generaban un ambiente favorable para el desarrollo de políticas de transparencia de tinte tecnocrático —tinte que hasta el momento continúa vigente en el lenguaje y en los diseños de las políticas de participación y transparencia del país—; debido a la complejidad de los actores intervinientes y la dinámica que adquirió la coyuntura política chilena, mediada por escándalos de corrupción y estallidos de desconfianza y falta de representación a la vez, resulta difícil caracterizar el tipo de apertura estatal chileno como un tipo de apertura estatal puramente tecnocrático

Algo similar sucede con el caso argentino. Si bien este caso fue seleccionado con el objeto de agregar complejidad a la clasificación, partiendo de la hipótesis de que este representaba un caso “bloqueado” o “desviado” del tipo ideal de apertura estatal tecnocrática pura (representada por el caso chileno); en la práctica un análisis en profundidad del caso demostró que el mismo presentó una trayectoria cíclica, con momentos de expansión, retraimiento y bloqueos en las estrategias de apertura estatal. Por un lado, el caso argentino demostró cómo distintos factores pueden obstruir y bloquear procesos de promoción de accountability. Al respecto, si bien los factores señalados a partir de la construcción del tipo ideal fueron de gran utilidad, también pueden agregarse otro tipo de resistencias que no habían sido presentadas en las hipótesis de partida, tales como las emanadas de la propia oposición política y los medios masivos de comunicación. Al mismo tiempo, el análisis del caso argentino dio cuenta de cómo las trayectorias de apertura estatal se encuentran actualmente en curso, y pueden ir asumiendo cambios según cómo varíe la interacción entre las estructuras de oportunidades políticas domésticas y los factores internacionales.

Así, al igual que en el caso chileno, el comienzo del proceso de apertura estatal argentino tuvo su origen en las reformas de modernización del Estado. Al menos una de las dos instituciones claves en la promoción del Decreto 1172, la Oficina Anticorrupción, encontró su origen en la Oficina de Ética Pública creada durante la década del noventa. Sin embargo, el proceso de apertura estatal en materia de acceso a la información pública no se materializó hasta el año 2003, momento en que un grupo de expertos en materia de

anticorrupción llegó a ocupar cargos claves dentro del poder ejecutivo en un contexto de estructuras de oportunidades políticas abiertas propias del contexto post crisis de 2001.

A diferencia del caso chileno en donde las comisiones asesoras externas al ejecutivo jugaron un rol central, los expertos que generaron influencia en el caso argentino lo hicieron de forma cuasi directa, ocupando cargos concretos dentro del poder ejecutivo. Esto ocurrió tanto en el caso de la iniciativa promovida en 2003, como en el caso de la recientemente sancionada ley de acceso a la información en 2016. Este aspecto recuerda que es importante preservar una mirada cuidadosa al momento de pensar en una diferenciación tan estricta entre políticos y expertos (Frank: 1990; Brint: 1990), ya que en algunos casos como el argentino, son los propios expertos quienes impulsan e implementan la agenda de apertura y toma de decisiones, quedando emparentados puntualmente al concepto de *technopols* (Dominguez: 1997).

Esta compleja imbricación entre políticos y expertos en el caso argentino mostró sin embargo matices diferenciales entre 2003 y 2016. En particular, si bien en ambas oportunidades, el grupo de expertos que impulsó el debate por una ley de acceso a la información en la Argentina pertenecía en términos de sus trayectorias profesionales a un campo de trabajo experto en materia de políticas anticorrupción; en el caso de la iniciativa surgida en 2003, no fue sólo sobre la base de la problemática de la corrupción sobre la que se construyó la necesidad de impulsar el decreto de acceso a la información. Fue la interacción entre esa influencia, sumado a un contexto crítico en materia de representación y una baja legitimidad de origen del presidente Kirchner, en ese entonces en ejercicio, aquello que posibilitó la influencia de los expertos y la efectiva sanción del Decreto 1172.

Así, si se compara el decreto de 2003 con la ley promulgada en 2016, el primero tiene una impronta participativa propia de las circunstancias que incentivaron su sanción. Por el contrario, en el caso de la ley promulgada en 2016, esta se enmarcó en un contexto discursivo y normativo más fuertemente ligado a la lucha contra la corrupción. De hecho, dentro de los actores que promovieron su sanción se destaca puntualmente la influencia ejercida por la ex secretaria ejecutiva (y actualmente diputada por la coalición de gobierno) de la Alianza por la Libre Expresión e Información; que como vimos a lo largo de la tesis, fue la alianza que impulsó con el apoyo de la OEA en los últimos cinco años la mayoría de las leyes que fueron sancionadas en la región.

Tanto en Chile como en Argentina, los momentos de menor legitimidad política del gobierno o de mayor crisis en materia de representación, han sido aquellos en los que la estructura de oportunidades políticas doméstica ha demostrado mayores condiciones de permeabilidad a las iniciativas de apertura. Mientras que en el caso chileno estos momentos coincidieron con distintas series de escándalos de corrupción, en el caso argentino estos se vincularon a una coyuntura de postcrisis de representación en 2003 y a un contexto de alternancia política en 2016.

Resta decir que el estudio de las trayectorias chilena y argentina refuerzan los hallazgos de Michener (2010, 2015) y Risley (2011) respecto a la importancia que tienen el tipo de partido o coalición de gobierno, los medios de comunicación y las estrategias de *advocacy* de las OSCs en la promoción de iniciativas de apertura. No obstante, la tesis incorpora también nuevas dimensiones, como el impacto que tienen los cambios en la composición del gabinete de ministros en las iniciativas, el rol que ejercen los expertos y las distintas modalidades de su influencia (desde adentro o fuera del gobierno) así como la relación intrínseca entre las estrategias de *advocacy* de las OSCs y el financiamiento internacional. A diferencia de otros trabajos que han atribuido a las estrategias de *advocacy* un rol central en la sanción de estas iniciativas, este trabajo demostró que si bien el accionar de las OSCs y el apoyo de los organismos internacionales son condiciones necesarias para la entrada en agenda y la instalación mediática de las iniciativas de apertura; las mismas no son suficientes, en tanto en un contexto de oportunidades políticas domésticas cerradas (tal como el del caso argentino entre 2007 y 2015) no siempre las acciones de *advocacy* u otro tipo de estrategias conocidas como el efecto *boomerang* son eficaces.

El estudio de la expansión de las iniciativas de participación y transparencia en América Latina, así como el análisis puntual de las trayectorias chilena y argentina, han permitido reforzar la noción de apertura estatal propuesta como punto de partida. La apertura estatal tal como ha sido concebida en los inicios de este trabajo, va más allá de la apertura de la gestión de un gobierno puntual. Es un proceso que atraviesa distintos gobiernos y temporalidades, y que no sólo concierne a la promulgación e implementación de iniciativas de participación y transparencia. Uno de los resultados arrojados por este trabajo es que la apertura estatal involucra la elaboración y la producción de consensos normativos globales, así como la sujeción por parte de los propios Estados al cumplimiento de dichos consensos. La apertura estatal no se produce sólo desde arriba o desde abajo, sólo a nivel local o a nivel global. Distintos actores, saberes e instituciones intervienen en este proceso: gobiernos,

organismos internacionales, integrantes de OSCs; movimientos sociales; activistas y expertos. La apertura estatal es un proceso actualmente en curso, un proceso en constante transformación.

III. Aportes al Debate sobre Accountability: Producción y Áreas Vacías

Desde aquel planteo inicial de pensar la accountability de forma minimalista, en estrecha conexión con los procesos electorales, hasta el diagnóstico y conceptualización de los gobiernos como nuevos agentes productores de iniciativas de accountability, hay dos preocupaciones que se han mantenido constantes: por un lado, la imbricación del concepto de accountability con los procesos de transformación en las formas de representación y construcción de legitimidad de las democracias contemporáneas, y por el otro, la falta de accountability o como he preferido denominar en este trabajo, la existencia de áreas vacías y/o ajenas a los procesos de control ciudadano.

Si bien esta tesis trabajó principalmente en función de la primer preocupación, los resultados arrojados en el transcurso de la investigación dieron cuenta también de una serie de factores que iluminan aspectos referidos a la segunda preocupación: la de las áreas vacías o lagunas de la accountability.

Por un lado, respecto de la primer preocupación, se examinaron desde un punto de vista teórico, explicaciones alternativas que dan cuenta de las razones que llevan a los gobiernos a crear instituciones de accountability política: a) aquellas que entienden que las instituciones de accountability surgen como producto de luchas y procesos de resistencia sociales (explicación que hemos asociado a los procesos *bottom-up* y a las perspectivas de la democracia radical), y a las que Schedler (1999:338) referiría como “reformas desde abajo”; b) aquellas que consideran que las instituciones de accountability política surgen como producto de procesos de modernización y tecnificación del Estado (procesos *top-down* y perspectivas de la apertura de la gestión o “reformas desde arriba”); c) las interpretaciones que entienden al surgimiento de las iniciativas como producto de presiones externas o de la influencia de los organismos internacionales (“reformas desde afuera”); y finalmente d) aquellas que consideran que este tipo de instituciones surgen como producto de la influencia de actores específicos dentro del gobierno (“reformas desde dentro”).

El análisis histórico-comparado del surgimiento de las iniciativas de participación y transparencia en la región, así como un análisis en profundidad de las trayectorias de apertura estatal tecnocráticas, demostraron que en la práctica resulta imposible caracterizar los procesos de surgimiento de iniciativas de participación y transparencia en América Latina sólo a partir de una u otra explicación antecedente. Las razones que llevan a los gobiernos a producir accountability son mixtas y habitualmente involucran elementos de una u otra explicación.

A su vez, esta tesis explicó que las decisiones que llevan a los gobiernos a producir accountability no sólo conciernen solamente a uno u otro ámbito: el doméstico o el internacional, sino que lo interesante es analizar cómo se producen las presiones cruzadas entre ambos contextos y cómo en la relación entre ambas escalas las redes de expertos como actores transnacionales juegan un rol central.

Por otra parte, otro aspecto interesante que la investigación iluminó, es que las iniciativas de accountability también surgen como forma de resolver pujas, o como modos de incrementar apoyos, inter o intra-gubernamentales. Como vimos en el caso chileno, la ley de acceso a la información fue promovida en un contexto de acuerdos entre el oficialismo y la oposición; mientras que en el caso del decreto de acceso a la información en Argentina, éste fue promulgado en un contexto de baja legitimidad política y de ampliación de las bases de apoyo del partido de gobierno.

En esta línea, cabe preguntarse hasta qué punto opera la paradoja que planteábamos al comienzo de esta tesis respecto al doble proceso de apertura y auto-restricción de las iniciativas de accountability. Sobre todo si se toma en consideración que esta investigación demostró el carácter estratégico e instrumental que las iniciativas de participación y transparencia juegan en las democracias contemporáneas.

Por un lado, esta tesis indagó en los factores estratégicos que llevan a los gobiernos a elegir auto-restringirse, dando cuenta de los condicionantes político-institucionales en que los gobernantes promueven iniciativas de apertura. Sin embargo, aún hacen falta investigaciones que aborden las condiciones de dichas auto-restricciones, que estudien los mecanismos de selección de las autoridades que regulan y aplican las iniciativas de participación y transparencia y que avancen en el estudio de los problemas y sesgos que este tipo de instituciones tienen. Éstas son las áreas vacías de la accountability: aquellas que

supuestamente respaldan el control ciudadano al mismo tiempo que escapan a su control ciudadano.

¿Realmente se restringen los gobiernos cuando promueven leyes de acceso a la información cuyo órgano garante y autoridad de aplicación depende de una elección del propio poder ejecutivo que ha promovido la legislación? ¿Es una ley nacional que regula la promoción de mecanismos consultivos a nivel local una modalidad efectiva de auto-restricción de las capacidades estatales de los gobiernos locales? Nuevas investigaciones que avancen en esta dirección permitirán elucidar la paradoja de la paradoja analizada: en algunos casos, los gobiernos eligen restringirse, no restringiéndose, al mismo tiempo.

Por el otro lado, aún queda pendiente explorar desde la perspectiva de las relaciones internacionales cómo se han ido construyendo los consensos normativos a nivel global en materia de participación y transparencia. Para ello, trabajos que aborden esta problemática desde perspectivas diferenciales como la de Finnemore (1996) o Nye (1990) complementarán el estudio al que esta tesis ha contribuido sobre el rol que los organismos internacionales y los expertos tienen en la promoción de iniciativas de apertura. Al respecto cabe preguntarse si la promoción de estas políticas no involucra además de la producción de accountability, la producción de un poder blando (“soft power”), a través del cual se imponen ciertos imperativos de gobierno de unos estados sobre otros. Hasta que punto las políticas de apertura son o no políticas blandas y/o cómo las normas internacionales influyen en la reconfiguración de los intereses de los propios estados nacionales es un interrogante que también quedará abierto para futuras investigaciones.

Otro aspecto que esta tesis resaltó es el rol jugado por las comunidades de expertos en la promoción de las iniciativas de apertura. Los casos analizados demostraron que la influencia de los expertos no sólo se constata en la construcción de un problema público en torno al cual se visibiliza la necesidad de una iniciativa de apertura (tales como el problema de la corrupción, para las iniciativas de transparencia o el diagnóstico de una crisis de confianza o de distanciamiento entre los ciudadanos y autoridades políticas, para las iniciativas de participación) sino que al mismo tiempo, progresivamente han sido los expertos quienes han ocupado luego, aquellos cargos desde los cuales estas iniciativas son implementadas. Nuevos trabajos que iluminen las relaciones de autonomía y dependencia entre los expertos y los políticos, así como el rol jugado por los “tecnopols” en los procesos de producción de accountability, ayudarán a comprender mejor el rol que la promoción de

estas iniciativas tiene en términos del rédito político o la política electoralista.

Finalmente, a lo largo de esta tesis se han esgrimido distintos argumentos que pueden transmitir al lector una visión pesimista sobre las políticas analizadas. Al respecto vale la pena resaltar la importancia que tanto las iniciativas de participación como las de transparencia tienen en las democracias contemporáneas. Esta tesis evidenció tanto las potencialidades como las deficiencias de este tipo de iniciativas, avanzando hacia una mirada atenta y preocupada por comprender cómo los procesos de gestación de las iniciativas de apertura influyen tanto en sus resultados como en sus potencialidades democráticas.

BIBLIOGRAFÍA

Abers, R. (1998). From Clientelism to Cooperation: Local government, participatory policy and civic organizing in Porto Alegre, Brazil. *Politics and Society*, 26.

Abers, R. (2000). *Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil*. Lynne Rienner Publishers.

Abers, R. (2001). Learning democratic practice: distributing government resources through popular participation in Porto Alegre, Brazil. *The challenge of urban government: Policies and practices*, 130.

Courtis, C., & Abregú, M. (1997). Perspectivas y posibilidades del amicus curiae en el derecho argentino. In *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales* (pp. 387-404). Editores del Puerto.

Ackerman, J. M. (2006). *Estructura Institucional para la Rendición de Cuentas: Lecciones Internacionales y Reformas futuras*. México: Auditoría Superior de la Federación.

Ackerman, J. M., & Sandoval-Ballesteros, I. E. (2006). The global explosion of freedom of information laws. *Administrative Law Review*, 85-130

Alonso, E. (2010). Acceso a la Información Pública. *La Palabra empeñada. Investigaciones sobre medios y comunicación pública en Argentina*. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert.

Altman, D. (2003). Bolivia's Popular Participation Law: An Undemocratic Democratisation Process? En A. HADENIUS, *Decentralisation and Democratic Governance: Experience from India, Bolivia and South Africa*. Stockholm: Expert Group on Development Issues.

Altman, D. (2005). Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?. *Política y gobierno*, 12(2), 203-232.

Altman, D. (2010). Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿Mecanismos de control político o políticamente controlados?. *Perfiles latinoamericanos*, 18(35), 9-34.

Alvarez, S. (1993). Deepening democracy: Popular movement networks, constitutional reform, and radical urban regimes in contemporary Brazil. *Mobilizing the Community: Local Politics in the Era of the Global City*, 191-222.

Annunziata, R. (2008). Apostando a lo local: la “democracia de proximidad” en el Municipio de Morón. *Gobiernos progresistas en la era neoliberal: estructuras de poder y concepciones sobre el desarrollo en América Latina y el Caribe. Informe final, Programa Regional de Becas CLACSO*.

Annunziata, R. (2009). Participación y proximidad. Para una tipología de los dispositivos participativos. *Demos Participativa*, 2, 123-127.

- Annunziata, R. (2010). El Presupuesto Participativo y las transformaciones en la legitimidad política. Reflexiones a partir de los casos argentinos de Morón, Rosario y Ciudad de Buenos Aires. *Congress of the Latina American Studies Association*. Toronto.
- Annunziata, R. (2011). " Proximidad", representación y participación. El presupuesto participativo en Argentina. *Íconos: Revista de Ciencias Sociales*, (40), 57-70.
- Annunziata, R. (2014). Más allá de la promesa electoral. Repensar la representación en Argentina. *Sudamérica: Revista de Ciencias Sociales*, (3), 137-154.
- Aranzazu Guillán Montero, A. (2013). *Los órganos garantes de la transparencia y el acceso a la información en Chile y México*. Consejo para la Transparencia. Disponible en: <http://bit.ly/1BVXJXw> Fecha de acceso: 20 de agosto de 2016.
- Arato, A. (2002). Accountability y sociedad civil. *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, 53-71.
- Atria, R., Gomá, O. M., & Espinoza, C. S. (2002). *El Período del Presidente Frei Ruiz-Tagle: reflexiones sobre el segundo gobierno concertacionista*. Editorial Universitaria.
- Avritzer, L. (2000). Democratization and Changes in the Pattern of Association in Brazil. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 42. N. 3 .
- Avritzer, L. (2002). Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: *Civilização Brasileira*, 561-598.
- Avritzer, L. (2008). Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião pública*, 14(1), 43-64.
- Avritzer, L. (2010). *Las instituciones participativas en el Brasil democrático*. México: Universidad Veracruzana.
- Avritzer, L., & Wampler, B. (2004). Participatory Publics: Civil Society and New Institutions in Democratic Brazil. *Comparative Politics*, vol. 36, No 3.
- Azpiazu, D. (1994). La Industria Argentina ante la privatización, la desregulación y la apertura asimétricas de la economía. La creciente polarización del poder económico. *El desarrollo ausente*. Buenos Aires, FLACSO-Tesis Norma.
- Baiocchi, G. (2003). *Radicals in Power: The Workers' Party and Experiments in Urban Democracy in Brazil*. Zed Books.
- Baiocchi, G. (2001). The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory. *Politics & Society*, 29(1), 43-72.
- Balán, M. (2011). Competition by denunciation: the political dynamics of corruption scandals in Argentina and Chile. *Comparative Politics*, 43(4), 459-478.
- Balán, M. (2014). Assessing Progress in Transparency and Anticorruption. *Latin American Research Review*, 49(2), 262-272.

- Banfi, K. & Uribarri; D. (2013). *Fuerza Colectiva. Aprendizajes de la Alianza Regional para la incidencia*. Alianza Regional por la Libre Expresión e Información.
- Baragli, N., Raigorodsky, N., & Gómez, N. (2003). *Acceso a la Información en la República Argentina*. Probidad. Edición N° 23. Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción de la República Argentina.
- Baragli, N. (2003): *Políticas Públicas de Transparencia*. México: CIDE. Disponible en: www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/decoin/cont/5/art/art2.pdf Fecha de acceso: 20 de agosto de 2016.
- Baragli, N. (2005). Políticas públicas de transparencia. *Derecho Comparado de la Información*, (5), 21-42.
- Barón, M. (2003). Acceso a la Información en el Poder Legislativo. Buenos Aires: CIPPEC.
- Barrientos del Monte, F., & Añorve Añorve, D. (2014). México 2013: acuerdos, reformas y descontento. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 34(1), 221-247.
- Basedau, M., & Köllner, P. (2007). Area studies, comparative area studies, and the study of politics: Context, substance, and methodological challenges. *Zeitschrift für vergleichende Politikwissenschaft*, 1(1), 105-124.
- Beach, D., & Pedersen, R. B. (2013). *Process-tracing methods: Foundations and guidelines*. University of Michigan Press.
- Beck, U. (1992). *Risk society: Towards a new modernity* (Vol. 17). Sage.
- Behn, R. D. (2001). *Rethinking democratic accountability*. Brookings Institution Press.
- Bejarano, A. M., & Pizarro, E. (2002). The changing nature of the limits to Democracy in Colombia. Disponible en: <http://ntrda.me/2dSsUAl>. Fecha de acceso: 10 de Agosto de 2016.
- Bennett, C. J. (1991). What is policy convergence and what causes it?. *British journal of political science*, 21(02), 215-233.
- Bennett, C. J. (1997). Understanding ripple effects: the cross-national adoption of policy instruments for bureaucratic accountability. *Governance*, 10(3), 213-233.
- Berliner, D. (2014). The political origins of transparency. *The Journal of Politics*, 76(02), 479-491.
- Berry, F. S., & Berry, W. D. (1999). Innovation and diffusion models in policy research. *Theories of the policy process*, 169.
- Bertoni, E. A. (2011). Libertad de información. ¿ Tres palabras inofensivas? Leyes de acceso a la información y rol de la prensa. *Washington DC: World Bank Institute*. Disponible en <http://wbi.worldbank.org>. Fecha de acceso: 20 de agosto de 2016.

- Biglieri, P. y G. Perelló (2007). *En el nombre del pueblo: la emergencia del populismo kirchnerista* (pp. 61-84). Buenos Aires: UNSAM.
- Birchall, C. (2014). Radical Transparency?. *Cultural Studies↔ Critical Methodologies*, 14(1), 77-88.
- Bosoer, F. (2003). 1999-2003: el auto-rescate de las democracias sudamericanas. Una hipótesis sobre la eficacia del "componente parlamentario". *Debates Latinoamericanos*, año 1, N 1.
- Breuer, A. (2009). The Use of Government-Initiated Referendums in Latin America-Towards a Theory of Referendum Causes. *Revista Chilena de Ciencia Política*, 29(1), 23-55.
- Brewer-Carias, A. R. (2009). *Constitutional protection of human rights in Latin America: a comparative study of amparo proceedings*. Cambridge University Press.
- Brunner, J. J. (1990). Chile: claves de una transición pactada. *Nueva Sociedad*, 106, 6-12.
- Cabannes, Y. (2004). Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy. *Environment and urbanization*, 16(1), 27-46.
- Carlés, G. A. (2005). Populismo y democracia en la Argentina contemporánea. Entre el hegemonismo y la refundación. *Estudios sociales*, 28(1), 125-149.
- Camou, A. (2006). El saber detrás del Trono. Intelectuales-expertos, tanques de pensamiento y políticas económicas en la Argentina democrática (1985-2001). *Garcé, Alfredo y Gerardo Uña (comp.) A*, 2, 57.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (2008). *Litigio estratégico y derechos humanos. La lucha por el derecho*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- Tilly, C. (1978). *From mobilization to revolution*. Nueva York: Random House-Mcgraw-Hill College.
- Cheresky, I. & Blanquer, J.M. (comp.) (2003). *De la ilusión reformista al descontento ciudadano. Las elecciones en Argentina, 1999-2001*, Buenos Aires, Homo Sapiens.
- Cheresky, I. (2006) *Ciudadanía, sociedad civil y participación política*, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Chiara, M., & Di Virgilio, M. M. (2005). *Gestión social y municipios. De los escritorios del Banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Prometeo — UNGS.
- Cohen, J., & Fung, A. (2004). Radical democracy. *Swiss journal of political science*, 10(4), 23-34.
- Collier, D. (1979). The new authoritarianism in Latin America. *Princeton University*.
- Cornejo, C., Guilan, A., & Lavin, R. (2013). When Supreme Audit Institutions engage with civil society: Exploring lessons from the Latin American Transparency Participation and Accountability Initiative. *Bergen: Chr. Michelsen Institute (CMI)*.

Cravacuore, D. (2003). *El estímulo a la innovación en el gobierno local. Reflexiones a partir del análisis de experiencias en municipios bonaerenses*. Subsecretaría de la Gestión Pública, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires: www.gestionpublica.sg.gba.gov.ar. Fecha de acceso: 20 de agosto de 2016.

Crespo, S. O., & Mayorga, F. (2013). Movimientos sociales, Estado y democracia en Bolivia y Ecuador en el tránsito del neoliberalismo al postneoliberalismo. *Íconos-Revista de Ciencias Sociales*, (44), 11-17.

Cunill Grau, N. (2010). El Control social en América Latina. *Documento presentado en el marco del Fondo de Control Social Ciudadanos al Cuidado de lo Público. Evento Nacional de Intercambio de Experiencia de Control Social, Bogotá, 28*.

Dahl, R. (1971). "Polyarchy: Participation and Opposition". *New Haven*.

de Lara, F. B. (2015). Todo por la patria. Refundación y retorno del estado en las revoluciones bolivarianas. *Íconos: Revista de Ciencias Sociales*, (52), 19-41.

de Luca, M. A. (2012). Del príncipe y sus secretarios: cinco apuntes sobre gabinetes presidenciales en la Argentina reciente. In *La política en tiempos de Los Kirchner* (37-48). Eudeba.

de Sousa Santos, B. (1998). Participatory budgeting in Porto Alegre: Toward a redistributive. *Politics & society*, 26(4), 461-510.

Díaz, A. M. C., Toro, B. L., & Ávila, L. M. M. (2010). El concepto de litigio estratégico en América Latina: 1990-2010. *Vniversitas*, 59(121), 49-76.

Elster, J. (1998). *Deliberative democracy* (Vol. 1). Cambridge University Press.

Escobedo, J. F. (2003), prólogo en Gramajo Valdés, Silvio René. "El derecho de acceso a la información: análisis del proceso de discusión y gestión en Guatemala." *Impreso por Artgrafic* (2003).

Finnemore, M. (1996). Norms, culture, and world politics: insights from sociology's institutionalism. *International organization*, 50(02), 325-347.

Font, N., & Subirats, J. (2001). La participación pública en los procesos de Agenda 21 Local. *Ciudadanos y decisiones políticas. Ariel Ciencia Política. Madrid, España*, 185-200.

Fox, J. (2007). The uncertain relationship between transparency and accountability. *Development in Practice*, 17(4-5), 663-671.

Frank, J. P. (1947). Disqualification of Judges. *The Yale Law Journal*, 56(4), 605-639.

Fung, A., & Wright, E. O. (2001). Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance. *Politics and society*, 29(1), 5-42.

- Olavarría-Gambi, M. (2012). Beyond income: Analysis of inequality in Chile from 1980 to 2000 decades. *Tékhne*, 10(1), 39-53.
- Ganuza, E., & Baiocchi, G. (2012). The power of ambiguity: How participatory budgeting travels the globe. *Journal of Public Deliberation*, 8(2).
- Gattoni, M. S. (2011): “Entre la Reforma Administrativa y la Praxis Política: Reflexiones sobre la Impronta Neo-Weberiana de las Políticas de Reforma del Sistema de Salud en Brasil (1988-1993)”. *X Congreso Nacional de Ciencia Política SAAP - Sociedad Argentina de Análisis Político* (Agosto, 2011). Universidad Católica de Córdoba. Córdoba.
- Gattoni, M. S. (2013): “Rendición de cuentas transversal y presupuestos participativos en América Latina: un análisis explicativo y comparado (1990-2010)” en Abdo Ferez, C., Pierbattisti, D. et al (Comp.): *Nuevos Horizontes en la Investigación Social. Artículos seleccionados de las VI Jornadas de Jóvenes Investigadores del Instituto de Investigaciones Gino Germani*. CLACSO, IIGG.
- Gaventa, J. (2006). Triumph, deficit or contestation?: deepening the 'deepening democracy' debate. Brighton: IDS.
- Gaventa, J., & McGee, R. (2013). The impact of transparency and accountability initiatives. *Development Policy Review*, 31(s1), s3-s28.
- Goetz, A. M., & Jenkins, R. (2001). Hybrid forms of accountability: citizen engagement in institutions of public-sector oversight in India. *Public Management Review*, 3(3), 363-383.
- Goldfrank, B. (2006). Los procesos de "presupuesto participativo" en América Latina: Éxito, fracaso y cambio. *Revista de Ciencia Política*, vol. 26, n. 2.
- Goldfrank, B. (2007). Lessons from Latin America's Experience with Participatory Budgeting. En A. SHAW, *Participatory budgeting*. Washington DC: The World Bank.
- Goldfrank, B. (2011a). *Deepening local democracy in Latin America. Participation, decentralization and the left*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- Goldfrank, B. (2011b). The Left and Participatory Democracy: Brazil, Uruguay, and Venezuela. *Levitsky S.; Roberts KM (Hg.): The Resurgence of the Latin American Left*. John Hopkins University Press. Baltimore, 162-183.
- Goldfrank, B. (2013). Los Consejos Comunales: ¿Avance o retroceso para la democracia venezolana?. *Íconos-Revista de Ciencias Sociales*, (40), 41-55.
- Gonzalez, F., & Viveros, F. (1999). Defensa jurídica del interés público. *Cuadernos de Análisis Jurídico*, (9).
- González, F. et al (2007). El trabajo clínico en materia de derechos humanos e interés público en América Latina. En Villareal & Courtis (coords.) *Enseñanza clínica del Derecho. Una alternativa a los métodos tradicionales de formación de abogados*. México: ITAM.
- Grigorescu, A. (2003). International organizations and government transparency: Linking the international and domestic realms. *International Studies Quarterly*, 47(4), 643-667.

Guerrero Valencia, C. (2015). Una mirada al rol de la Primera Dama en América Latina. Disponible en: <http://bit.ly/2dFlpOL>. Fecha de acceso: 28 de agosto de 2016.

Gurza Lavalle, A., & Isunza Vera, E. (2010). Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación. En A. GURZA LAVALLE, & E. (. ISUNZA VERA, *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. México: CIESAS-Universidad Veracruzana.

Haas, P. M. (1992). Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International organization*, 46(01), 1-35.

Haas, P. (2007). Epistemic communities. Oxford: Oxford Handbook.

Habermas, J. (1987). Teoría de la acción comunicativa. *Editorial Taurus Madrid*.

Heredia, M. (2004). El proceso como bisagra. Emergencia y consolidación del liberalismo tecnocrático: FIEL, FM y CEMA. *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura*. Buenos Aires: Siglo XXI, 197.

Heredia, M. (2011)- Los centros privados de expertise en economía: génesis, dinámica y continuidad de un nuevo actor político en la Argentina en Morresi, S., & Vommaro, G. *Saber lo que se hace: expertos y política en la Argentina contemporánea*. Prometeo Libros.

Huntington, S. P. (1991). Democracy's third wave. *Journal of democracy*, 2(2), 12-34.

Jacques, R. J. (1762). El contrato social. *Editorial SARPE, Colección Grandes Pensadores*, (2).

Kaltwasser Rovira, C. (2007). Chile: transición pactada y débil autodeterminación colectiva de la sociedad. *Revista mexicana de sociología*, 69(2), 343-372.

Keck, M. E., & Sikkink, K. (1998). Transnational advocacy networks in the movement society. *The social movement society: contentious politics for a new century*, 217-238.

Kitschelt, H., & Wilkinson, S. (2012). Vínculos entre ciudadanos y políticos: una introducción. N°: *Documentos de trabajo del Instituto Interuniversitario de Iberoamérica; DT 11/2012*.

Kitzberger, P. (2013). The media politics of Latin America's leftist governments. *Journal of Politics in Latin America*, 4(3), 123-139.

Krastev, I. (2014). *Democracy Disrupted: The politics of global protest*. University of Pennsylvania Press.

Krastev, I. (2004). *Shifting obsessions: three essays on the politics of anticorruption*. Central European University Press.

- Landau, M. (2008). *Política y participación ciudadana en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Lechner, N. (1992). *El sistema de partidos en Chile: Una continuidad problemática* (pp. 69-105). Siglo XXI de España Editores.
- Levitsky, S., & Roberts, K. M. (2011). *Latin America's Left Turn*. Baltimore: Johns Hopkins University Press; In Press.
- Lissidini, A. (2007). ¿Cómo investigar la democracia directa? Explicaciones, interpretaciones y prejuicios. *Buenos Aires, Universidad Nacional de General San Martín. Escuela de Política y Gobierno (Documento de Trabajo, (27))*.
- Lissidini, A. (2014). "Paradojas de la participación en América Latina: ¿puede la democracia directa institucionalizar la protesta?". En *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participación en América Latina*. Lissidini, Welp y Zovatto (Comp.) México: Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre Democracia Directa, Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral.
- Lissidini, A., Welp, Y., & Zovatto, D. (2008). *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo.
- Llanos, M. & Inácio, M. (2015). The Institutional Presidency from a Comparative Perspective: Argentina and Brazil since the 1980s. *Brazilian Political Science Review, 9(1)*, 39-64.
- Madrid, R. L. (2010). The origins of the two lefts in Latin America. *Political Science Quarterly, 125(4)*, 587-609.
- Mahoney, J., & Rueschemeyer, D. (2003). *Comparative historical analysis in the social sciences*. Cambridge University Press.
- Mahoney, J. (2015). Process Tracing and Historical Explanation. *Security Studies, 24(2)*, 200-218.
- Otegui, R. M. " Dos Orígenes, Dos Trayectorias" La experiencia individual como motor y como explicación. Disponible en: <http://bit.ly/2ehakms> Fecha de acceso: 20 de agosto de 2016.
- Unger, R. M. (1997). *Politics: The Central Texts, Theory against Fate*. Nueva York: Verso.
- Unger, R. M (1999). *La democracia radicalizada. La alternativa progresista*. Buenos Aires: Manantial.
- Manin, B., Przeworski, A., & Stokes, S. (1999). Elections and representation. *Democracy, accountability, and representation, 29-54*.
- Bernard, M. (1998). Los principios del gobierno representativo. *FCE, Argentina*.
- Marshall, T. H. (1949). *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza.

Martí i Puig, S., Ortega Ortiz, R. Y., & Somuano Ventura, M. F. (2011). La democracia en México: un análisis a 10 años de la alternancia. Ediciones Belaterra.

Mauro, S., & Rossi, F. M. (2015). The Movement of Popular and Neighborhood Assemblies in the City of Buenos Aires, 2002–2011. *Latin American Perspectives*, 42(2), 107-124.

Mayorga, R. (2008). Outsiders políticos y neopopulismo. El camino a la democracia plebiscitaria. *La crisis de la representación democrática en los países andinos*, 209-260.

McClellan, T. (2011). Institutions and Transparency. Disponible en <http://bit.ly/2e1qDCk>
Fecha de acceso: 20 de agosto de 2016.

Medinaceli Díaz, K. I. (2013). Transparencia y acceso a la información en Bolivia. *Fuentes, Revista de la Biblioteca y Archivo Histórico de la Asamblea Legislativa Plurinacional*, 35.

Mendel, T. (2008). *El derecho a la información en América Latina: Comparación Jurídica* (2da. Ed.). Paris, Francia: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

Meseguer, C., & Gilardi, F. (2009). What is new in the study of policy diffusion?. *Review of International Political Economy*, 16(3), 527-543.

Michener, R.G. (2009). "Freedom of Information Legislation and the Media in Latin America." *Freedominfo.org Features*. <http://freedominfo.org/features/20090519.htm>. Fecha de acceso: 30 de agosto de 2016.

Michener, R. G. (2010). The surrender of secrecy: explaining the emergence of strong access to information laws in Latin America. PhD Dissertation. University of Texas. Disponible en <http://bit.ly/2e1rTW0>. Fecha de acceso: 30 de agosto de 2016.

Michener, G. (2015). Assessing Freedom of Information in Latin America a Decade Later: Illuminating a Transparency Causal Mechanism. *Latin American Politics and Society*, 57(3), 77-99.

Moe, T. M. (1993). Presidents, institutions, and theory. *Researching the presidency: Vital questions, new approaches*, 337-85.

Moe, T. M., & Caldwell, M. (1994). The institutional foundations of democratic government: A comparison of presidential and parliamentary systems. *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE)/Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 150(1), 171-195.

Mol, A. P. (2010). The future of transparency: Power, pitfalls and promises. *Global Environmental Politics*, 10(3), 132-143.

Morresi, S., & Vommaro, G. (2011). *Saber lo que se hace: expertos y política en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

- Munck, G. L., & Leff, C. S. (1997). Modes of transition and democratization: South America and Eastern Europe in comparative perspective. *Comparative Politics*, 343-362.
- Muñoz Wilson, A. (2008). Transición a la democracia, políticas de probidad y mecanismos internacionales de protección de derechos humanos: El caso de Chile. *Transparencia y probidad pública. Estudio de caso en América Latina, Santiago: Universidad de Chile, Facultad de Derecho*, 113-130.
- Muschett (2004). El caso de Panamá. En Fuenmayor A. (2004). El derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública. Análisis jurídico y recomendaciones para una propuesta de ley modelo sobre el derecho de acceso de los ciudadanos. San José de Costa Rica: UNESCO.
- Nardacchione, G., Annunziata, R., & Carmona, R. (2011). Reflexiones sobre la democracia local: políticas de apertura de la gestión, de participación ciudadana y de deliberación pública. *Nardacchione, G.(comp.). Todos juntos. Dispositivos de participación de los Gobiernos Locales en la Argentina reciente. Argentina: Editorial Prometeo-Universidad Nacional de General Sarmiento.*
- Natalucci, A., Pérez, G., Schuster, F., & Gattoni, M. S. (2013). Territorios disputados. Movilización política y procesos de institucionalización en niveles locales de gobierno (Argentina, 2003-2011). *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 2(2), 139-159.
- Navarro Arredondo, A. (2013). Cooperación entre municipios y tercer sector en políticas sociales: mitos y realidades. *Política y cultura*, (40), 201-227.
- Noguera, A. (2012). La democracia interna de los partidos políticos. *Temas para el debate*, (216), 33-35.
- Novaro, M. (1998). Populismo y gobierno. Las transformaciones en el peronismo y la consolidación democrática en Argentina. *El Fantasma del Populismo*, 24-48.
- Novaro, M. (2000). *Representación y liderazgo en las democracias contemporáneas*. Rosario: Homo Sapiens.
- Novaro, M. (2010). Formación, desarrollo y declive del consenso alfonsinista sobre derechos humanos. *Gargarella, R.; Murillo, M. y Pecheny, M. Discutir Alfonsín. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.*
- Nye, J. S. (1990). Soft power. *Foreign policy*, (80), 153-171.
- O'Donnell, G. (1982). Notas para el estudio de procesos de democratización política a partir del Estado burocrático-autoritario. *Desarrollo Económico, Vol. 22, N 86*, 231-47.
- O'Donnell, G., Schmitter, P. C., & Whitehead, L. (1986). *Transitions from authoritarian rule: comparative perspectives* (Vol. 3). JHU Press.
- O'Donnell, G. (1989). Transiciones, continuidades y algunas paradojas. *Cuadernos políticos*, 56, 19-36.

- O'Donnell, G. (1992) "¿Democracia delegativa?", en *Cuadernos del CLAEH*, N° 61.
- O'Donnell, G. (1993). Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. *Desarrollo Económico*, Vol. 33, N. 130 , 164-174.
- O'Donnell, G. (1994). Delegative democracy. *Journal of democracy*, 5(1), 55-69.
- O'Donnell, G. (1997). *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós.
- O'Donnell, G. (2003). Horizontal Accountability: The Legal. *Democratic Accountability in Latin America*, 34.
- Ollier, M. M. (2004). Hacia un patrón argentino de inestabilidad presidencial. *Estudios sociales*, N. 27 .
- Olvera, A. J. (2009). La participación ciudadana y sus retos en México. Disponible en: <http://bit.ly/2eIMbZN>. Fecha de acceso: 30 de agosto de 2016.
- Olvera, A. (2010). Los discursos de la participación y de la rendición de cuentas en el contexto internacional de finales de siglo XX. En A. OLVERA, & E. ISUNZA VERA, *Democratización, Rendición de Cuentas y Sociedad Civil. Participación Ciudadana y Control Social*. México DF: Porrúa.
- Orléan, A. (1999). *Le pouvoir de la finance*. Paris: Odile Jacob.
- Oszlak, O. (1999). De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado. *Nueva sociedad*, 160, 81-100.
- Oyhanarte, M. (2006). *La doble hélice*. Disponible en <http://bit.ly/2eqKI69>. Fecha de acceso: 30 de agosto de 2016.
- Oyhanarte & Kantor (2015). Capítulo VII. El derecho de acceso a la información pública en la Argentina. Un análisis de su situación normativa y su efectividad. *Corrupción y Transparencia, Informe 2014*. Poder Ciudadano. Buenos Aires: Eudeba.
- Fernández Peña, M., & Magarin Barrera, L. D. C. (2013). El papel de los partidos políticos en la gestión municipal hacia el desarrollo local, durante el período mayo 2000 a abril 2003, en los municipios de Santiago Texacuangos, Santo Tomás y Olocuilta. Disponible en: <http://redicces.org/sv/jspui/handle/10972/1071>. Fecha de acceso: 30 de agosto de 2016.
- Pereyra, S. (2008). "La lucha contra la corrupción y las políticas de transparencia: un programa global, un problema local", en Grimson A. y S. Pereyra (comp.) *Conflictos globales, voces locales. Movilización y activismo en clave transnacional*, Buenos Aires, Prometeo.
- Pereyra, S. (2013). *Política y Transparencia, Siglo XXI*, Buenos Aires.
- Pérez Liñan, A. (2003). Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad: hacia un nuevo presidencialismo?. *Latin American Research Review*, 38(3), 149-164.

Peruzzotti, E. y C. Smulovitz (eds.) (2002). *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas.

Peruzzotti, E. (2008). Marco conceptual de la Rendición de Cuentas. Disponible en: <http://bit.ly/2eFDmLk>. Fecha de acceso: 1 de septiembre de 2016.

Peters, G.; Rhodes, R.W.A. and Wright, V. (2000), *Administering the Summit Administration of the Core Executive in Developed Countries*. London: Palgrave/ Macmillan.

Pogrebinschi, T. (2010). Democracia pragmática: presupuestos de una teoría normativa empíricamente orientada. *Dados Vol.53(3)*,657-693.

Pousadela, I. (2001). *¿Crisis o Metamorfosis? Aventuras y Desventuras de la Representación en la Argentina (1983-2003)*. Documento de trabajo de FLACSO.

Pousadela, I. (2004). Los partidos políticos han muerto! Larga vida a los partidos! en Cheresky, I. y Blanquer, J. M. (comps.) *¿Qué cambió en la política argentina?. Elecciones, instituciones y ciudadanía en perspectiva comparada?*, Homo Sapiens, Rosario.

Rabotnikof, N., Riggirozzi, M. P., & Tussie, D. (2002). Sociedad civil y organismos internacionales: dilemas y desafíos de una nueva relación. *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur, México, FCE*, 49.

Ragin, C. (2009). Qualitative Comparative Analysis using Fuzzy Sets. En B. RIHOUX, *Configurational Comparative Methods*. London et al: Sage.

Ramirez, F. & Welp, Y. (2011). Introducción al dossier: Democracia y participación ciudadana en América Latina. *Iconos* 40. Ecuador:FLACSO.

Ramírez-Alujas, Á. V. (2011). Gobierno Abierto y Modernización de la Gestión Pública. Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones Seminales (Open Government and Modernization of Public Management: Current Trends and the (Inevitable) Way Forward-Seminal Reflections). *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 9(15), 99-125.

Rehren, A. (2008). *La evolución de la agenda de transparencia en los gobiernos de la concertación*. Pontificia Universidad Católica de Chile, Vicerrectoría de Comunicaciones y Asuntos Públicos. Disponible en: <http://bit.ly/2eqPSiQ>. Fecha de acceso: 20 de agosto de 2016.

Remmer, K. L. (1992). The process of democratization in Latin America. *Studies in comparative international development*, 27(4), 3-24.

Rinesi, E. & Nardacchione, G. & Vommaro, G. (2008). *Los lentes de Víctor Hugo*. Buenos Aires: Prometeo.

Risley, A. (2006). The political potential of civil society: Advocating for freedom of information in Argentina. *The Latin Americanist*, 49(2), 99-130.

- Risley, A. (2011). The power of persuasion: Issue framing and advocacy in Argentina. *Journal of Latin American Studies*, 43(04), 663-691.
- Risse, T., & Sikink, K. (1999). The socialization of international human rights norms into domestic practices: introduction. *Cambridge Studies in International Relations*, 66, 1-38.
- Roberts A (2006) *Blacked Out: Government Secrecy in the Information Age*. New York: Cambridge University Press.
- Robertson, R. (2000). Glocalización: tiempo-espacio y homogeneidad-heterogeneidad. *Zona Abierta* 92/93 , 213-241.
- Rogers, E. (1983). *Diffusion of innovations*. The Free Press: New York.
- Rosanvallon, P. (2007). *La contrademocracia*, Buenos Aires, Manantial.
- Rosanvallon, P. (2008). *La legitimidad democrática*, Buenos Aires, Manantial.
- Santos de Sousa, B. (2002). *Democracia e Participação: O Caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Porto: Afrontamento.
- Russell R. & Tokatlian J. G. (2015). La política exterior del kirchnerismo en Gervasoni C. & Peruzzotti E. *¿Década Ganada? Evaluando el legado del Kirchnerismo*. Buenos Aires: Debate.
- Sader, E. (2008). *Refundar el Estado: posneoliberalismo en América Latina*. Ediciones CTA.
- Schedler, A., Larry, D. y Plattner, F. (Eds.) (1999). *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder: Lynne Rienner.
- Schedler, A. (2004). ¿ Qué es la rendición de cuentas?. Disponible en: <http://bit.ly/2eqLzpR>. Fecha de acceso: 10 de agosto de 2016.
- Schilling-Vacaflor, A., Nolte, D., et al (2012). *New Constitutionalism in Latin America*. *German Institute for Global and Area Studies*. London: Routledge.
- Schmitter, P. C., & Karl, T. L. (1991). What democracy is... and is not. *Journal of democracy*, 2(3), 75-88.
- Schmitter, P. C. (2004). The ambiguous virtues of accountability. *Journal of democracy*, 15(4), 47-60.
- Schnapper, Dominique (2004). *La democracia Providencial*. Rosario: Homo Sapiens.
- Schuster, F., Naishtat, F., Nardacchion, G. & Pereyra, S. comp. (2005). *Tomar la Palabra*, Buenos Aires, Prometeo.
- Schuster, F., Perez, G., & Pereyra, S. (2002). La trama de la crisis. Modos y formas de protesta social a partir de los acontecimientos de diciembre de 2001. *Informes de coyuntura*, 3.

- Shah, A. (Ed.). (2007). *Performance accountability and combating corruption*. World Bank Publications. Disponible en <http://bit.ly/2dSbl3g>. Fecha de acceso: 20 de agosto de 2016.
- Schedler, A., Diamond, L., & Plattner, M. F. (1999). Restraining the state: conflicts and agents of accountability. *The self-restraining state: Power and accountability in new democracies*, 333-50.
- Schedler, A. (1999). Conceptualizing accountability. *The self-restraining state: Power and accountability in new democracies*. Boulder, London: L. Rienner.
- Shifter, M., & Joyce, D. (2008). Bolivia, Ecuador y Venezuela, la refundación andina. *Política exterior*, 55-66.
- Siavelis, P. M. (2009). Enclaves de la transición y democracia chilena. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 29(1), 3-21.
- Siavelis, P. & Sehnbruch, K. (Eds.). (2014). *Democratic Chile: The Politics and Policies of a Historic Coalition, 1990-2010*. Lynne Rienner Publishers, Incorporated.
- Keck, M. E., & Sikkink, K. (2003). Transnational activist networks. *International Politics: Enduring Concepts and Contemporary Issues*, 6, 557-561.
- Silva, P. (1991). Technocrats and Politics in Chile: from the Chicago Boys to the CIEPLAN Monks. *Journal of Latin American Studies*, 23(02), 385-410.
- Silva, P. (2008). *In the name of reason: Technocrats and politics in Chile*. Pennsylvania: Penn State Press.
- Stokes, S. C. (2005). Perverse accountability: A formal model of machine politics with evidence from Argentina. *American Political Science Review*, 99(03), 315-325.
- Svampa, M., & Pereyra, S. (2003). *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Biblios.
- Teivainen, T. (2002). The world social forum and global democratisation: learning from Porto Alegre. *Third World Quarterly*, 23(4), 621-632.
- Texeira, A. C., Dagnino, E. & Silva, C. (2002). La constitución de la sociedad civil en Brasil, en Dagnino, Evelina (coord.) *Sociedad Civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil*. México: UNICAMP- FCE.
- Trend, D. (2013). *Radical democracy: Identity, citizenship and the state*. London: Routledge.
- Triplett, M. (2010). Transparency Group Taking Government Openness to the People. Disponible en: <http://bit.ly/2eqVgoi>. Fecha de acceso: 20 de agosto de 2016.
- Tussie, D. (1997). El BID, el Banco Mundial y la sociedad civil: nuevas formas de financiamiento internacional. *Buenos Aires, FLACSO*.

- Vecchioli, V. (2011). Human rights and the rule of law in Argentina. *Lawyers and the Rule of Law in an Era of Globalization*, 93.
- Vergara, R. (2007). *La transparencia como problema*. IFAI, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Disponible en: <http://bit.ly/2eCDGJn>. Fecha de acceso: 20 de agosto de 2016.
- Villanueva, E. (2003). Derecho de acceso a la información y organización ciudadana en México. *Derecho comparado de la información*, 1, 119-137.
- Wampler, B. (2004). Expanding accountability through participatory institutions: Mayors, citizens, and budgeting in three Brazilian municipalities. *Latin American Politics and Society*, 46(2), 73-99.
- Wampler, B. (2007). *Participatory budgeting in Brazil. Contestation, Cooperation and Accountability*. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.
- Welp, Y., & Serdült, U. (2012). ¿Renovación, crisis o más de lo mismo? La revocatoria de mandato en los gobiernos locales latinoamericanos. *Desafíos*, 24(2), 169-192.
- Welp, Y., & Serdült, U. (2009a). *Armas de doble filo: la participación ciudadana en la encrucijada: análisis de los casos de Paraguay, Uruguay, Chile, Colombia, Argentina, Venezuela, Ecuador y Bolivia*. Buenos Aires: Prometeo.
- Welp, Y. (2009b). El referéndum contra el status quo. Análisis de Ecuador, Venezuela, Perú y Bolivia. *Diálogos Latinoamericanos*, 16, 136-155.
- Welp, Y. (2010). el referendo en América Latina. *Nueva Sociedad*, 42.
- Welp, Y. (2013). ¿Por qué Perú? Análisis de la revocatoria de mandato en perspectiva comparada. *Revista Elecciones* nº13, ONPE-Perú.
- Welp Y. & Ramírez, F. (2013). Nuevas instituciones participativas y democráticas en América Latina. *Íconos-Revista de Ciencias Sociales*, (40), 11-20.
- Welp, Y. (2016). ¿Estrategia política o nueva cultura democrática? La participación ciudadana en procesos constituyentes. *IBEROAMERICANA*, 16(62), 193-198.
- Weyland, K. (2003). Neopopulism and Neoliberalism in Latin America: how much affinity?. *Third World Quarterly*, 1095-1115.
- Weyland, K. (2005). Theories of policy diffusion lessons from Latin American Pension Reform. *World politics*, 57(02), 262-295.
- Zovatto, D. (2007). Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina: Un balance comparativo: 1978-2007. *Revista de Derecho Electoral*, (4), 1-51.
- Zovatto, D. (2014). Las Instituciones de la Democracia Directa. En *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participación en América Latina*. Lissidini, Welp y Zovatto (Comp.) México: Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de

Investigaciones sobre Democracia Directa, Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral.

ANEXO

IV. LISTADO DE ENTREVISTADOS

**V. LEGISLACIÓN EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN
CIUDADANA**

**VI. LEGISLACIÓN EN MATERIA DE ACCESO A LA
INFORMACIÓN**

I. LISTADO DE ENTREVISTADOS

	Nombre	Organización	Año de la Entrevista	Lugar de la Entrevista
1	Agustina De Lucca	Directorio Legislativo	2015	Buenos Aires, Argentina
2	Alberto Pretch Rorris	Chile Transparente	2015	Santiago, Chile
3	Alejandro Ferreiro	Concertación	2015	Santiago, Chile
4	Alfredo Rehren	Universidad Católica de Chile	2015	Santiago, Chile
5	Ana Pichón Riviere	Ex CIPPEC	2015	Buenos Aires, Argentina
6	Camila Chirino	Jefatura de Gabinete de Ministros	2015	Buenos Aires, Argentina
7	Carolina Cornejo	ACIJ	2015	Buenos Aires, Argentina
8	Claudio Cingolani	ARI - CAMBIEMOS	2015	Buenos Aires, Argentina
9	Cristian Monckeberg	Partido de la Renovación Nacional	2015	Santiago, Chile
10	Daniela Tacchi	Consejo para la Transparencia	2015	Santiago, Chile
11	Davor Harasic	Universidad Nacional de Chile	2015	Santiago, Chile
12	Eduardo González Yañez	Consejo para la Transparencia	2015	Santiago, Chile
13	Emelina Alonso	Bloque Nuevo Encuentro	2015	Buenos Aires, Argentina
14	Eolo Díaz Tendero	Ministerio Secretaría General de la Presidencia	2015	Santiago, Chile
15	Favricio Valente	Sociedades Digitales	2015	Buenos Aires, Argentina
16	Gabriel Blanco	CAMBIEMOS	2015	Buenos Aires, Argentina
17	Jaime Gazmuri Mujica	Concertación	2015	Videoconferencia. Brasilia - Hamburgo
18	Jorge Atria	Ministerio Secretaría General de la Presidencia	2016	Berlin, Alemania
19	Juan Manuel Abal Medina	Frente para la Victoria	2015	Buenos Aires, Argentina
20	Juan Pablo Olmedo	Fundación Proacceso	2015	Santiago, Chile
21	Julian Najles	OEA	2014	Videoconferencia. Washington - Hamburgo
22	Karina Banfi	CAMBIEMOS	2015	Buenos Aires, Argentina
23	Luciana Torchiano	Transparency International	2014	Berlin, Alemania
24	Manuel Garrido	UCR	2015	Buenos Aires, Argentina
25	María Eugenia Braguinsky	Ex CIPPEC	2015	Buenos Aires, Argentina
26	Maria Eugenia Rivero	Jefatura de Gabinete de Ministros	2015	Buenos Aires, Argentina
27	Marta Erquicia	Transparency International	2014	Berlin, Alemania
28	Marta Oyhanarte	Ex Poder Ciudadano	2015	Buenos Aires, Argentina
29	Milen Oliva Chiang	Contraloría Chile	2015	Santiago, Chile
30	Pablo Secchi	Poder Ciudadano	2015	Buenos Aires, Argentina
31	Paula Olivetto Lago	CAMBIEMOS	2015	Buenos Aires, Argentina
32	Raul Ferrada Carrasco	Consejo para la Transparencia	2015	Santiago, Chile

33	Raul Urrutia	Consejo para la Transparencia	2015	Santiago, Chile
34	Raul Urrutia	Consejo para la Transparencia	2015	Santiago, Chile
35	Renzo Lavin	ACIJ	2015	Buenos Aires, Argentina
36	Roberto Saba	Universidad de Palermo - CELE	2015	Buenos Aires, Argentina
37	Rodrigo Etchecopar	Fundación Ciudadano Inteligente	2015	Santiago, Chile
38	Rosario Pavese	Poder Ciudadano	2015	Buenos Aires, Argentina
39	Sandra Elena	CIPPEC	2015	Buenos Aires, Argentina
40	Valeria Milanes	Asociación por los Derechos Civiles	2015	Buenos Aires, Argentina

II. LEGISLACIÓN EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

País	Legislación	Link de Acceso	Última Fecha de Acceso
Nicaragua	Ley N. 40 y 261 (1997)	http://bit.ly/2fOBpf0	Noviembre, 2016
Venezuela	Ley de Consejos Locales de Planificación Pública (2006)	http://bit.ly/2fSxobZ	Noviembre, 2016
Bolivia	Ley de Participación Popular (1990)	http://bit.ly/2fu3muC	Noviembre, 2016
República Dominicana	Ley de Presupuesto Participativo N. 170/2007	http://bit.ly/2fR713D	Noviembre, 2016
Ecuador	Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social (2009)	http://bit.ly/2fRaL5m	Noviembre, 2016
Peru	Ley de Presupuesto Participativo N. 28056/2003	http://bit.ly/29UbHaD	Noviembre, 2016
El Salvador	Decreto 929 (2006)	http://bit.ly/2f0GGBm	Noviembre, 2016
Honduras	Decreto 134/2000	http://bit.ly/2eWva6l	Noviembre, 2016

III. LEGISLACIÓN EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

País	Año de Sanción	Tipo de Legislación	Link	Última Fecha de Acceso
Colombia	1985/2014	Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional n.º1712	http://bit.ly/2eWA9UZ	Noviembre, 2016
Panamá	2002	Ley de Acceso a la Información n.º6	http://bit.ly/1ozGNWr	Noviembre, 2016
México	2002	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental DOF 14-07-2014	http://bit.ly/24WZt3o	Noviembre, 2016
Perú	2002	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública n.º27806/27927	http://bit.ly/2gcoXtj	Noviembre, 2016
Argentina	2003/2016	Decreto de Acceso a la Información Pública n.º 1172	http://bit.ly/2fUILBg	Noviembre, 2016
		Ley de Acceso a la Información Pública n.º 27275	http://bit.ly/2eBHC0r	Noviembre, 2016
Ecuador	2004	Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública n.º 24	http://bit.ly/2fUaH7s	Noviembre, 2016
República Dominicana	2004	Ley General de Libre Acceso a la Información Pública n.º200	http://bit.ly/2eWv6En	Noviembre, 2016
Bolivia	2005	Decreto Supremo n.º 28168	http://bit.ly/2eBMLza	Noviembre, 2016
Honduras	2006	Decreto Legislativo de Transparencia y Acceso a la Información Pública n.º170	http://bit.ly/2fE1kcl	Noviembre, 2016
Nicaragua	2007	Ley de Acceso a la Información Pública n.º 621	http://bit.ly/2gdoLcJ	Noviembre, 2016
Chile	2008	Ley n.º202285: Sobre Acceso a la Información Pública	http://bit.ly/2fUgzxc	Noviembre, 2016
Guatemala	2008	Decreto de Acceso a la Información Pública n.º 57	http://bit.ly/2eBJt5L	Noviembre, 2016
Uruguay	2008	Ley n.º18381: Derecho de Acceso a la Información Pública	http://bit.ly/2fu8leJ	Noviembre, 2016
El Salvador	2010	Ley de Acceso a la Información Pública n.º 534	http://bit.ly/2asziu2	Noviembre, 2016
Brasil	2011	Ley n.º12527: Regula o acesso a informações	http://bit.ly/2fVsYPA	Noviembre, 2016
Paraguay	2014	Ley de Libre Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental n.º5282	http://bit.ly/2fRaKOG	Noviembre, 2016