

# **¿QUÉ HAY DE NUEVO EN EL DEBATE SOBRE RENDICIÓN DE CUENTAS EN AMÉRICA LATINA?: LEGITIMIDAD, EXPERTOS Y ACCESO A LA INFORMACIÓN**

---

**DRA. MARÍA SOLEDAD GATTONI**

---

Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires e  
Investigadora del Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA).  
Correo electrónico: [msoledad.gattoni@gmail.com](mailto:msoledad.gattoni@gmail.com)

---



---

### Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo principal retomar las últimas discusiones en torno al concepto de “rendición de cuentas”, resaltando la utilidad de este debate teórico en la región latinoamericana. En el artículo sostiene que los gobiernos se han convertido en agentes “productores” de iniciativas de rendición de cuentas incorporando a los ciudadanos en los procesos de toma de decisión, monitoreo y control de las acciones públicas. Con el objeto de iluminar esta problemática teórica, el trabajo culmina con algunas reflexiones en torno a la expansión del derecho de acceso a la información pública en América Latina, destacando la interacción entre coyunturas de crisis de confianza y gobernabilidad con la aparición de un contexto internacional de apertura.

*Palabras Claves: Rendición de Cuentas, Acceso a la Información, América Latina*

---

### Abstract

*This work seeks to review the latest discussions around the accountability concept highlighting the utility of this theoretical debate in Latin America, indicating that governments have become generators of accountability initiatives, trying to include citizens in the decision-making process, monitoring and control of public agencies. The article finishes pointing out some relevant elements related to the expansion of the right to access public information in the region, establishing some connections between trust crisis, governance and the international context of openness in government management.*

*Key words: Acoountability, Access to Information, Latin America.*

---



## INTRODUCCIÓN

La noción de “rendición de cuentas” cobró protagonismo en la Ciencia Política de finales de los años 90 al calor del debate sobre consolidación de las nuevas democracias (Schmitter y Karl, 1991; O’Donnell, 1997; Pzeworsky, Stokes y Manin, 1999; Schedler, Diamond & Plattner, 1999). El concepto creció y se ramificó en metáforas espaciales, aludiendo al carácter horizontal, vertical y/o transversal de la rendición de cuentas (O’Donnell, 1997; Peruzzotti y Smulovitz, 2002; Goetz & Jenkins, 2001; Isunza y Gurza, 2002) a la vez que autores como Keohane (2003), Ackerman (2004) o Bovens (2005) se concentraron en identificar distintos tipos de rendición de cuentas: administrativa, política y societal, entre otras. Más allá de las clasificaciones, diversos estudios complementaron el desarrollo teórico conceptual con estudios de caso, aludiendo particularmente a la falta de rendición de cuentas en la región latinoamericana. El propio Guillermo O’Donnell disertó en una

conferencia<sup>1</sup> en 1997 y explicó que aquel interés por lo que él llamaba “rendición de cuentas horizontal”<sup>2</sup> 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 poliarquías<sup>3</sup> -constatándose así la rendición de cuentas<sup>4</sup> vertical u electoral- sin embargo, no sucedía lo mismo con la dimensión horizontal de la rendición de cuentas en tanto y en cuanto, los organismos estatales legalmente autorizados para fiscalizar o sancionar acciones u omisiones de otras instituciones estatales no funcionaban correctamente.

Dos décadas más tarde, y tomando en consideración las contribuciones de Schedler (1999), este artículo concentra su atención en un fenómeno empírico distinto que hemos denominado “producción de rendición de cuentas” y que hace referencia a la promoción por parte de los propios gobiernos de

<sup>1</sup> 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 Schedler A., L. Diamond & M. Plattner (1999): *The self-restraining state*.

<sup>2</sup> En palabras del propio O’Donnell’s (1997, p. 144): “La rendición de cuentas horizontal es la existencia de organismos estatales que están legalmente habilitados y autorizados, y de hecho dispuestos y capacitados, para emprender acciones que abarcan desde la fiscalización rutinaria hasta sanciones penales o destitución, en relación con actos u omisiones de otras instituciones del Estado que puedan calificarse, en principio o presuntamente, como ilícitos”.

<sup>3</sup> Retomamos aquí el concepto formulado por Dahl (1971, p.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).

<sup>4</sup> El concepto “*accountability*” es traducido al español como “rendición de cuentas”. 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.

América Latina de distintas iniciativas de transparencia y participación. Iniciativas como el presupuesto participativo y los consejos temáticos en Brasil; los Referéndum de Venezuela, Bolivia y Ecuador; y las recientemente sancionadas leyes de acceso a la información en la mayor parte de los países latinoamericanos son tan sólo algunas cristalizaciones institucionales del proceso de promoción de rendición de cuentas que este artículo propone explorar.

¿Por qué los gobiernos promueven iniciativas de transparencia y participación? ¿Qué los motiva a ser productores de procesos de accountability y a restringir sus márgenes de acción e influencia? Tomando como base el interrogante antecedente, el artículo está organizado de la siguiente manera: en el primer apartado, retomo algunas de las discusiones teóricas más relevantes en torno a la noción de rendición de cuentas; en el segundo, propongo la noción de “producción de rendición de cuentas” a la vez que planteo algunos interrogantes claves de cara a la expansión de iniciativas de transparencia y participación en la región. El tercer apartado ilumina los factores que llevaron a la conformación del mapa en materia de acceso a la información en América Latina, para culminar con una reflexión sobre cuáles son los factores que influyeron en el nuevo rol que han asumido los gobiernos como productores de rendición de cuentas. El artículo concluye con la presentación de algunas reflexiones e interrogantes abiertos para la discusión.

## I. METÁFORAS ESPACIALES, ÁREAS Y ACTORES DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Durante las últimas décadas, el concepto de rendición de cuentas se ha ido forjando como concepto central en los debates teóricos sobre representación y democracia. Desde distintos espectros y lugares de enunciación<sup>5</sup>, la misma se ha constituido en protagonista estelar de las discusiones sobre representación, calidad de la democracia, buena gobernanza, entre otras. Sin embargo —y si bien los debates teóricos se han ido enriqueciendo con el correr de los años— aún faltan conceptualizaciones sobre la rendición de cuentas que la distancien del plano electoral y la trasladen hacia el ámbito de la producción e implementación de las políticas públicas.

Distintos autores han contribuido al debate sobre rendición de cuentas, utilizando en particular, diversas metáforas espaciales. Las nociones de rendición de cuentas vertical y horizontal fueron conceptualizadas por O’Donnell en 1994. La noción de rendición de cuentas horizontal surge hacia mediados de los años noventa a partir de las reflexiones del autor respecto al estudio de las poliarquías latinoamericanas y el diagnóstico de que en las mismas —si bien se encontraba vigente, al menos de modo formal, la dimensión vertical de la rendición de cuentas— la dimensión horizontal exhibía un carácter débil o intermitente.

<sup>5</sup> Utilizamos aquí el concepto de Verón (1996) haciendo referencia a los distintos campos discursivos en los que se ha utilizado esta noción. Así, la rendición de cuentas no sólo hace parte del debate politológico de corte académico, sino que es utilizada por distintos organismos transnacionales y otras agencias de índole doméstica u organismos subnacionales en la producción de informes sobre calidad institucional, calidad de la democracia, entre otros.

Si la rendición de cuentas vertical refiere a la existencia de controles externos sobre el Estado, esto es, aquellos que implican la existencia de un agente de control social externo: el electorado o aquellas demandas sociales que se puedan articular sin padecer coerción estatal; la rendición de cuentas horizontal alude a la operación de un sistema intraestatal de controles, dentro de una red de agencias estatales interactuantes que se controlan y equilibran (O'Donnell, 1994).

Mientras la rendición de cuentas vertical se encuentra presente en la totalidad de los países latinoamericanos, por sí sola ha resultado 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 rendición de cuentas. Siguiendo a Stokes (2005)<sup>6</sup>, si la rendición de cuentas democrática 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 rendición de cuentas: la “rendición de cuentas 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” de la rendición de cuentas (Manin, Przeworski y Stokes, 1999:10), distintos autores han

avanzado hacia un concepto más complejo y abarcativo en el que la responsabilidad (“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). Se transforma en una relación cotidiana. 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), la rendición de cuentas 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.

La rendición de cuentas electoral proporciona así una visión minimalista de la rendición de cuentas, en tanto pierde de vista que la acción política no siempre transcurre por los márgenes de la política formal electoral, sino que también está presente en las acciones promovidas por la sociedad civil, las acciones contenciosas e incluso aquellas acciones que, como veremos, transcurren en el plano institucional no-electoral.

Asimismo, la rendición de cuentas horizontal —aquella que concierne al sistema de frenos y contrapesos, y a las agencias

<sup>6</sup> También cabe destacar los aportes de Kitschelt y Wilkinson (2007) en esta área.

de control— también ha sido catalogada como insuficiente y endeble por diversos autores. La mayoría de los países presenta algún tipo de deficiencia en lo que respecta el monitoreo o castigo de actos u omisiones de las instituciones gubernamentales (enforcement). La falta de profesionalización y autonomía (tanto política como financiera) de los organismos de control de algunos países así como la falta de regulación o vacancia de cargos claves como el del Defensor del Pueblo son algunos de los problemas que aparecen recurrentemente en la literatura. Solo a modo de ejemplo en relación a la institución del Defensor del Pueblo (ombudsman), en Chile aún no se encuentra regulado el cargo, en Argentina el mismo se encuentra acéfalo desde 2013 y en República Dominicana si bien esta figura se promulgó por ley en el año 2001, recién en 2013 se nombró a un funcionario en el cargo.

En este marco, algunos autores -como Peruzzotti y Smulovitz (2002)- han resaltado la contribución de la sociedad civil y la ciudadanía en el ejercicio del control. Los autores destacan cómo estos mecanismos compensan algunas limitaciones intrínsecas de las elecciones como herramientas de rendición de cuentas política y son cruciales para activar una red de agencias intraestatales de control. Así, para ellos, la rendición de cuentas 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 rendición de cuentas 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. Así, vemos que las metáforas espaciales de la rendición de cuentas 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, p.269) ha definido a la rendición de cuentas societal como “el uso de la política contenciosa y de formas extrainstitucionales para presionar a los oficiales de gobierno a responder a las demandas de los ciudadanos”<sup>7</sup> y señalado cómo los debates sobre rendición de cuentas han perdido de vista las renovadas formas en las que la extensión de la rendición de cuentas y los derechos de ciudadanía pueden profundizar la democracia y reforzar la responsividad del Estado y el gobierno para con los ciudadanos; permitiéndoles un

<sup>7</sup> 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, p.269).

involucramiento más directo en los procesos de toma de decisión.

Avritzer (2002) también distingue entre tres tipos de rendición de cuentas: la política, la administrativa y la societal. En particular, destaca a la rendición de cuentas administrativa como aquella respuesta del Estado-nación a la expropiación de los medios de administración. Este tipo de rendición de cuentas hace referencia 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, p.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.

## II. EL ESTADO COMO PRODUCTOR DE INICIATIVAS DE RENDICIÓN DE CUENTAS

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 sólo algunos ejemplos del carácter participativo que iban a caracterizar el fin de siglo. Más aún, el fin del siglo XX y principios del siglo XXI atestiguó una ola de victorias electorales de candidatos presidenciales ideológicamente asociados a la izquierda (Levitsky y Roberts, 2011) 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, un momento en el que se consolida lo que habremos de llamar “contexto aperturista” o “proceso de apertura estatal”: un contexto en el que los distintos Gobiernos de América Latina abren sus Estados 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 e 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 (Pogrebinschi, 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, que 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.

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 sólo 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 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.

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, generando un grupo de estudios paralelo para explicar y promover este tipo de iniciativas. Siguiendo a Pereyra (2013), las iniciativas de transparencia fueron primeramente promovidas en un contexto en el que la definición del problema de la corrupción 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<sup>8</sup>.

Con el paso del tiempo, el concepto de rendición de cuentas se ha ido convirtiendo en un significativo vacío, asociándose a distintos conceptos del paradigma de la Buena Gobernanza: tales como transparencia, participación y representación. Si el foco estaba antes en la falta de rendición de cuentas de las instituciones; hoy lo está en la de abogar por su promoción.

Los gobiernos se han tornado más abiertos y se han convertido en “productores de iniciativas de rendición de cuentas”, involucrando a la ciudadanía en 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 iniciativas que si bien son promocionadas por el aparato estatal, controlan y restringen su propia libertad de acción.

Este tipo de iniciativas incorpora ambas direcciones de la rendición de cuentas: la vertical, junto con su aspecto social, reteniendo al mismo tiempo su dinámica horizontal (Gattoni: 2013). Vertical, si

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

seguimos la metáfora especial 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.

De esta forma, las iniciativas de rendición de cuentas promovidas por el Estado 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. Retomando los trabajos de Goetz & Jenkins (2001) y de Isunza (2002), estas iniciativas reflejan una forma transversal de rendición de cuentas, en tanto involucran la acción de ciudadanos o grupos de ciudadanos controlando a los actores estatales, en el marco del propio aparato estatal.

¿Pero por qué los gobiernos se han vuelto productores de iniciativas de rendición de cuentas? ¿Cómo puede explicarse la expansión de iniciativas de transparencia y participación a lo largo y ancho de la región en las últimas décadas? Si bien este trabajo no responde estos interrogantes, el próximo apartado es una invitación a pensar algunas de sus aristas a la luz de la expansión del derecho de acceso a la información en la región.

### III. LEGITIMIDAD, EXPERTOS Y ACCESO A LA INFORMACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Las últimas décadas han sido testigo de una serie de transformaciones en las formas de representación y el ejercicio de la ciudadanía política en las democracias contemporáneas, tanto en las latinoamericanas como en aquellas de más larga data. Dentro de estas transformaciones, es importante destacar que la legitimidad de la acción de los poderes públicos se basa más, hoy en día, en la capacidad del Estado de dar respuestas a temas coyunturales y concretos que en una legitimidad ideológica o de adscripción partidaria. De ahí la importancia de las iniciativas de rendición de cuenta en tanto pilares fundamentales de la gobernabilidad democrática moderna, dado que, en contextos de debilidad del lazo representativo, la promoción de estas iniciativas otorga una dosis de aire fresco para los Gobiernos: son momentos en los que el vínculo representativo puede ser reconstituido.

Sin embargo, la promoción de instancias de rendición de cuentas transversal no sólo conecta con la temática de la legitimidad y representatividad de los Gobiernos contemporáneos. Más allá de la voluntad política de los gobernantes por promover este tipo de iniciativas, también es importante resaltar la interacción entre los contextos específicos de cada país en materia de política doméstica y la aparición de un consenso global en materia de transparencia y participación ciudadana que se ha venido desarrollando a través del rol ejercido por distintas coaliciones de expertos en la región en conexión con el apoyo de agencias internacionales.

Desde los años noventa, se ha venido consolidando un “consenso global anticorrupción” a partir del cual el problema de la corrupción adquirió visibilidad pública y se instauró una agenda de transparencia en la región. Dos factores caracterizaron este proceso: primero, el creciente protagonismo de los escándalos de corrupción en América Latina y en el mundo; y segundo, la conformación de coaliciones de expertos que sobre la base de índices, estándares y normativas internacionales posicionaron a la transparencia como la contracara del problema de la corrupción. Tanto en la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) de 1996 como en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) de 2013 pueden verse materializados los principios de dicho consenso global. Dentro de éste, las iniciativas de participación y el acceso a la información pública también comenzaron a difundirse como parte de la agenda de transparencia y *good governance*; y distintos bancos multilaterales de desarrollo comenzaron a financiar y a promover este tipo de iniciativas a lo largo y ancho de la región. Tan solo para mencionar algunas de estas repercusiones, 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 prácticas<sup>9</sup> de gestión urbana y hacia 2005 la difusión de este dispositivo alcanzaba a la totalidad de los países de América Latina. En el caso de la promoción y difusión del derecho de

acceso a la información en la región, en el año 2010, el Departamento de Derecho Internacional de la Organización de los Estados Americanos (OEA) coordinaba la redacción de una Ley Modelo de acceso a la información 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 (OEA, 2015).

En el caso puntual del proceso de promoción de iniciativas de acceso a la información han existido vaivenes, y lo que comenzó como defensa y búsqueda por regular un derecho —patrocinado en particular por un grupo de activistas, mayoritariamente periodistas y abogados, tales como el Grupo Oaxaca en México, el Consejo de la Prensa Peruana y la Clínica Jurídica de Interés Público de la Universidad Diego Portales en Chile— convergió y adquirió un impulso exponencial cuando además de la Organización de los Estados Americanos (OEA), organizaciones internacionales de distinta raigambre y alcance internacional, comenzaron a patrocinar esta agenda en la región: Naciones Unidas; Transparencia Internacional; 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 Konrad Adenauer, la Fundación Friedrich

<sup>9</sup> 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.

Ebert, y agencias gubernamentales como el British Council y la USAID, tan sólo por mencionar algunas.

El cuadro siguiente sintetiza 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. Entendemos 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 legal.

**CUADRO N° 1. LEGISLACIÓN EN MATERIA 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	Decreto de Acceso a la Información Pública n.º 1172
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		no
Venezuela		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.

Es posible confirmar una tendencia regional respecto a la promoción de iniciativas en materia de acceso a la información en la región, tendencia que luego es 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.

¿Cuándo y cómo nace el interés por el acceso a la información en la región?. En términos heurísticos podemos identificar, dos momentos claves que marcan la evolución del debate y las características que va adquiriendo el mismo a lo largo del tiempo. En primer 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 estos grupos de expertos y el surgimiento y la instalación de la agenda anticorrupción en la región. 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 primera 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 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° 57 sobre publicidad de documentos oficiales y administrativos, que marcaría un importante antecedente a

la Ley N°1712 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).

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<sup>10</sup> que sirvieron como base para que la ley fuera finalmente sancionada. Sin embargo ese proyecto no fue tenido en cuenta hasta que el año 2001 cuando la Defensoría y la APEDE lograron integrar los tres proyectos 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 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

<sup>10</sup> 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.

un grave retroceso en el país, exigiendo el mencionado decreto una demostración de interés como parte del pedido del 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 2004.

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 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 mencionábamos anteriormente, a la agenda internacional de la transparencia y la lucha contra la corrupción.

El caso peruano y el 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. Michener (2008) 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. 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 Propietarios 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 de expertos 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, 2002, p.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 Estados 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, 2002). 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” en la que se proponía enfocar las energías comunes en avanzar con el primer objetivo: el de lograr posicionarse en la agenda del derecho por el acceso a la información pública. Fue allí en donde se creó una comisión técnica con un ejercicio colegiado 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, 2002).

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 quienes 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, p.157-158)

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 que convocaba a su vez a foros de consulta pública abiertos a toda la comunidad. Sin embargo, ante 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), a la postre, algunos voceros del grupo comenzaron a difundir la experiencia mexicana en el resto de los países de la región.

La confluencia entre las respectivas agendas nacionales con el consenso global de transparencia y lucha contra la corrupción otorgó gran impulso expansivo a las leyes de acceso a la información en la región. 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 la visión del acceso a la información como un derecho humano con la agenda de la transparencia.

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— ésta coalición de periodistas, expertos de ONG’s nacionales y representantes internacionales, condensó las tareas de difusión y apoyo de las leyes de acceso a la información que se propagaron mayoritariamente en Centroamérica (Honduras, Nicaragua, Guatemala y El Salvador), así como en otros países de la región, a la vez que fue el actor más influyente en la creación 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”<sup>11</sup> 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. No es curioso entonces que en 2006, luego de que la Corte Interamericana de Derechos Humanos

<sup>11</sup> 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 reconoce el derecho de acceso a la información como un derecho incluido en la libertad de expresión y como fundamental para el desarrollo democrático. Para más información sobre el caso ver: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_151\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf) (Fecha de Acceso: 01-06-2016)

condene 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. Más allá de las propias coyunturas nacionales, los contextos de vulnerabilidad del vínculo representativo y el rol catalizador que en algunos casos jugaron los escándalos de corrupción (como en Chile o en Argentina), este entrecruzamiento de expertos (mayoritariamente abogados) de distintos países con llegada a toda la región tuvo gran incidencia en la promoción efectiva de las leyes de acceso a la información.

## REFLEXIONES FINALES

Hemos llegado al final de nuestro recorrido. Desde aquel planteo inicial de pensar la rendición de cuentas 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 rendición de cuentas”, hay un elemento que se ha mantenido constante: por un lado, la imbricación del concepto de rendición de cuentas con los procesos de transformación en las formas de representación y construcción de legitimidad de las democracias contemporáneas, y por el otro, la influencia de las agendas globales y coaliciones de expertos.

La particularidad del proceso de producción de rendición de cuentas por parte del Esta-

do es la cohabitación de contradicciones. Por un lado, implica la transformación y complejización de las propias estructuras estatales. Es un proceso en el que intervienen una multiplicidad de actores: gubernamentales (nacionales y locales), públicos no estatales, pero también actores globales. Por el otro, toda apertura conlleva grandes dosis de porosidad y permeabilidad. Si bien en muchos casos las iniciativas de transparencia y participación son promovidas por los gobiernos en contextos de crisis de confianza con el objeto de reconstituir el lazo representativo, en la práctica, ésta es una práctica audaz cuyo beneficio no siempre supera los costos que acarrea.

En vistas a futuros trabajos de investigación, creemos que es importante resaltar no sólo el rol central que han ido adquiriendo los Estados en los procesos de producción de instancias de rendición de cuentas, sino también, estudiar cuáles han sido las variables que permiten explicar el crecimiento y la difusión de iniciativas de transparencia, participación y control ciudadano. En particular, consideramos relevante resaltar la interacción entre dos tipos de factores: por un lado, aquellos de corte nacional y de orden doméstico —tomando en cuenta coyunturas de crisis de representación y legitimidad— y por el otro, los factores transnacionales: en particular, la aparición de un consenso aperturista y las presiones emanadas del paradigma de la buena gobernanza; y por el otro, la movilización de coaliciones de expertos a nivel regional. En el caso de las iniciativas de divulgación y acceso a la información, definitivamente fue el entramado de estos procesos conjuntos aquello que posibilitó la expansión y difusión

de normativas de acceso a la información en la región.

Finalmente, si bien existen numerosos trabajos que estudian las políticas públicas de rendición de cuentas *per se*, evaluando su eficacia, eficiencia y procesos de implementación, aún queda pendiente estudiar cuáles son los factores que llevan a los Gobiernos a promover este tipo de iniciativas tornándose “productores de rendición de cuentas” y hasta qué punto este proceso de gestación influye o no en las consecuencias y resultados de las políticas públicas implementadas.

## REFERENCIAS

Ackerman, J. (2004). Co-governance for accountability: beyond “exit” and “voice”. *World Development*, 32(3), 447-463.

Ackerman, J. (2006). *Estructura Institucional para la Rendición de Cuentas: Lecciones Internacionales y Reformas futuras*. México: Auditoría Superior de la Federación.

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*. Toronto: Congress of the Latina American Studies Association.

Arato, A. (2002). Accountability y sociedad civil, en Peruzzotti & Smulovitz (eds.), *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas.

Avritzer, L. (2002). *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.

Banfi Karina y Daniela Uribarri (2013). “Fuerza colectiva. Aprendizajes de la Alianza Regional para la Incidencia”. Disponible en: <http://www.alianzaregional.net/acciones/investigacion-aplicada/la-alianza-regional-presenta-el-libro-fuerza-colectiva-aprendizajes-de-la-alianza-regional-para-la-incidencia/> Fecha de acceso: 25 de agosto de 2016.

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: 2 de Septiembre de 2016

Bovens, M. (2005). Public accountability: a framework for the analysis and assessment of accountability arrangements in the public domain. *Unpublished paper*.

Brewer-Carias, Allan R. *Constitutional protection of human rights in Latin America: a comparative study of amparo proceedings*. Cambridge University Press, 2009.

Cabannes, Y. (2004). Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy. *Environment and urbanization*, 16(1), 27-46.

Cravacuore, D. (2003). *El estímulo a la innovación en el gobierno local. Reflexiones a partir del análisis de experiencias en municipios bonaerenses*. Buenos Aires: Subsecretaría de la Gestión Pública, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

Cunill, N. (2007). *La rendición de cuentas y el control social: una aproximación conceptual*. Ciudad de México: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Dahl, R. (1971) *Polyarchy; participation and opposition*. New Haven: Yale University Press.

Escobedo, Juan Francisco. “Movilización de opinión pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública.” *Derecho comparado de la información 2* (2003): 63-92.

Font, J. (2001). Participación ciudadana: una panorámica de nuevos mecanismos participativos. *Papers de la Fundació 128*.

Gattoni, M. S. (2013): “Rendición de cuentas transversal y presupuestos participativos en América Latina: un análisis explicativo y comparado (1990-2010)” in Abdo Ferez, C., Pierbattisti, D. et al (comp.): *Nuevos Horizontes en la Investigación Social*. Buenos Aires: CLACSO-IIGG.

Goetz, A. M., y 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. (2007). *Lessons from Latin America's Experience with Participatory Budgeting*. En A. SHAW, *Participatory budgeting*. Washington DC: The World Bank.

Isunza, E. y Gurza, A. (2010). Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación en Isunza, E. y Gurza, A. *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. México: CIESAS-Universidad Veracruzana.

Isunza, E. (2002). *Rendición de cuentas, sociedad civil y derechos humanos*. Primer Congreso Latinoamericano de ciencia Política. Salamanca.

Keohane, R. (2003). *Global governance and democratic accountability* (pp. 130-159). na Link: [unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan034133.pdf](http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan034133.pdf). Fecha de acceso: 30 de Agosto de 2016.

Kitschelt, H. y S. Wilkinson (2007). Citizen-Politician Linkages: An Introduction, en Kitschelt, H. y S. Wilkinson (eds.) *Patrons, Clients and Policies*. Cambridge: Cambridge University Press.

Landau, M. (2008). *Política y participación ciudadana en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

Manin, B., Przeworski, A., & Stokes, S. (1999). Elections and representation. *Democracy, accountability, and representation*, 29-54.

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. Disertación disponible en: <https://repositories.lib.utexas.edu/handle/2152/ETD-UT-2010-05-1112> Fecha de acceso: 1 de Septiembre de 2016.

O'Donnell, G. (1997). Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías. *Nueva sociedad*, 152, 143-167.

O'Donnell, G. (1997). *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós.

Pereyra, S. (2013). *Política y Transparencia, Siglo XXI*, Buenos Aires.

Peruzzotti, E. y C. Smulovitz (eds.) (2002). *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas.

Pogrebinschi, T. (2010). Democracia pragmática: presupuestos de una teoría normativa empíricamente orientada. *Dados Vol.53(3)*,657-693.

Ramirez, F. & Welp, Y. (2011). Introducción al dossier: Democracia y participación ciudadana en América Latina. *Iconos 40*. Ecuador:FLACSO.

Santos, B. (2002). *Democracia e Participação: O Caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Porto Alegre: Afrontamento.

Schedler, A., Larry, D. y Plattner, F. (Eds.) (1999). *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder: Lynne Rienner.

Schmitter, P. C. (2004). The ambiguous virtues of accountability. *Journal of democracy*, 15(4), 47-60.

---

Stokes, S. C. (2005). Perverse accountability: A formal model of machine politics with evidence from Argentina. *American Political Science Review*, 99(03), 315-325.

Texeira, A. C., Dagnino, E. Y 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.

Verón, E. (1996). La palabra adversativa, en Verón, E. & Arfuch, L. (et al) *El discurso político*. Buenos Aires: Hachete.

Wampler, B. y Avritzer, L. (2004). Participatory publics: civil society and new institutions in democratic Brazil. *Comparative politics*, 291-312.

Wampler, B. (2007). *Participatory budgeting in Brazil. Contestation, Cooperation and Accountability*. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.