

I LA APERTURA ESTATAL COMO AGENDA GLOBAL: APUNTES PARA EL DEBATE SOBRE LA INSTITUCIONA- LIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN Y LA TRANSPARENCIA EN AMÉRICA LATINA

STATE-OPENNESS AS A GLOBAL AGENDA: NOTES FOR THE
DEBATE ON THE INSTITUTIONALIZATION OF PARTICIPATION AND
TRANSPARENCY IN LATIN AMERICA

MARÍA SOLEDAD GATTONI

Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina

maria.gattoni@giga-hamburg.de

INTRODUCCIÓN

El presupuesto participativo surgió en 1989 en la ciudad de Porto Alegre (Brasil), se extendió hacia mediados de los años noventa a 56 ciudades brasileras y en 2005 se encontraba presente en la mayor parte de las capitales latinoamericanas. A finales de la década de los noventa, 13 países de América Latina habían incorporado mecanismos de democracia directa en sus constituciones y a comienzos del milenio, Venezuela y Ecuador rompían la división nacional tripartita del poder público para agregar el poder ciudadano y la función de transparencia y control social, respectivamente, a sus cartas magnas. En 2005, entró en vigencia la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (UNCAC) que fue ratificada por todos los países latinoamericanos; y entre 2002 y 2015, 16 países de la región sancionaron leyes o decretos de transparencia y acceso a la información pública.

Aunque originadas a la luz de procesos sociopolíticos diferentes, las iniciativas de participación y transparencia se han multiplicado exponencialmente en la región durante las últimas dos décadas. Mientras en sus inicios, los impulsos institucionales en la materia se comprendían mejor a través de un análisis de los procesos en clave local, hoy en día la participación y la transparencia han trascendido sus contextos de producción originarios para formar parte de una agenda global. De hecho, el 21 de septiembre de 2011, 20 años después del surgimiento del presupuesto participativo, el presidente de Estados Unidos, Barak Obama y la presidenta de Brasil, Dilma Roussef anunciaron, desde el hotel Waldorf Astoria en Nueva York, la creación de la “Alianza para el Gobierno Abierto”: una iniciativa multilateral con múltiples actores involucrados 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 marco de una de las primeras iniciativas de experimentación institucional –provenientes de una tradición movimientista de izquierda– se convirtieran 20 años más tarde en un mandato de escala global ligado a los ideales de efectividad y eficiencia? ¿Cuáles fueron los factores que desencadenaron la extensiva promoción de iniciativas de participación y transparencia en América Latina?

Más que ofrecer respuestas a estas preguntas, este ensayo es una invitación a cambiar los lentes a partir de los cuales se han analizado las iniciativas de participación y transparencia. Propongo dejar en suspenso los enfoques de corte normativo –concentrados en analizar las consecuencias de este tipo de iniciativas: su contribución o no a la profundización de la democracia y/o al empoderamiento ciudadano– así como los enfoques orientados a evaluar la eficacia de estas iniciativas respecto al desarrollo y la modernización del Estado. En cambio, quisiera proponer una reflexión sobre las paradojas de la apertura estatal y su evolución en la región, concentrándome en los factores que han contribuido a la generalización de la institucionalización de la participación y transparencia durante las últimas dos décadas.

ABRIR EL ESTADO

Abrir el Estado a la participación y control de la ciudadanía es algo que a priori plantea una doble paradoja: por un lado, la participación y la transparencia son ideales democráticos a los que difícilmente cualquier gobierno o ciudadano

podrían oponerse abiertamente, incluso en tanto ambos evocan un imperativo de corte moral. Por el otro, en tanto políticas de gobierno, estas representan un audaz desafío para los gobernantes: ¿por qué exponerse por *motu proprio* al señalamiento ciudadano y restringir sus márgenes de acción e influencia? ¿En qué momento los beneficios de abrir el Estado al escrutinio público superarían los costos que esta decisión acarrea?

Es precisamente esta última paradoja entre apertura y autorrestricción estatal la que se conecta con el debate sobre *accountability* que han desarrollado extensamente Schedler, Diamond y Plattner en un trabajo seminal en 1999¹. En otro trabajo sostengo que abrir el Estado es un complejo y multifacético proceso que involucra la incorporación de la ciudadanía en distintas instancias institucionalizadas de toma de decisión, monitoreo y fiscalización de las acciones gubernamentales. En esta línea, la apertura estatal implica la generación y producción de nuevas instancias de *accountability* por parte de los gobiernos; y en particular la realización de un tipo específico de *accountability*, la transversal. Al ser los gobernantes los encargados de convocar e incentivar a los ciudadanos a participar en la toma de decisiones, monitoreo y seguimiento de la acción estatal –promoviendo, mecanismos, arreglos institucionales y leyes para tal fin– estas iniciativas iluminan una relación interesante del proceso político: representan un control social, pero que es interno y externo a la vez.

¹ *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999.

La particularidad del proceso de apertura estatal es la cohabitación de contradicciones. Por un lado, esta va más allá de la apertura de la simple gestión gubernamental, involucrando la transformación y complejización de las propias estructuras estatales; y por el otro, excede al mismo tiempo los movimientos de lucha y resistencia puntuales de un grupo determinado de ciudadanos. Así, en este proceso político confluyen dos tipos de movimientos: el descendente (*top-down*) pero también el ascendente (*bottom-up*), a la vez que intervienen una multiplicidad de actores: estatales, gubernamentales, públicos no estatales pero también como veremos a la brevedad, globales.

ENTRE LA ESTRATEGIA POLÍTICA Y EL MANDATO GLOBAL

Es posible esgrimir en términos heurísticos, tres etapas de apertura estatal más o menos diferenciadas, pero que al mismo tiempo se han ido superponiendo en América Latina: 1) una primera ola de expansión 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 sanción de leyes de acceso a la información y adhe-

sión 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 estos 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: 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); d) procesos de refundación constitucional (particularmente en los casos de Bolivia en 2004; Ecuador en 2009 y Venezuela en 1999) tan solo por mencionar los más importantes. 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.

Si bien algunos autores han ofrecido visiones más o menos optimistas respecto del carácter democratizador de los mecanismos de democracia directa, otros han conservado una mirada más escéptica, problematizando el rol que estas iniciativas pueden desempeñar a la hora de fortalecer el liderazgo del poder ejecutivo o bien superar bloqueos o contrapesos de poder. 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; sin embargo, en determinados contextos de debilidad institucional estas pueden fortalecer el liderazgo del poder ejecutivo, generando un desbalance intrapoderes desfavorable para la dinámica democrática. Conservar una mirada más escéptica implica recordar el componente estratégico presente detrás de cada decisión de promover uno u otro tipo de iniciativas, evaluando por tanto las circunstancias específicas y los contextos institucionales puntuales en que las mismas se originan.

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– tampoco hay que perder de vista los beneficios estratégicos que conllevan la implementación de estas iniciativas; más aún si se tiene en cuenta el rol que estos juegan en términos de la competencia política intra e intergubernamental. Sin embargo, lo que realmente quisiera resaltar es la importancia de analizar la interacción entre estos últimos componentes de corte estratégico –y que habitualmente han estado más vinculados a la política doméstica– con la exis-

tencia de un consenso global en materia de transparencia y participación que se ha venido desarrollando en la región, a través del rol de distintas coaliciones de expertos y el apoyo de las agencias internacionales.

Desde los años noventa se ha venido consolidando un “consenso anticorrupción” en el que el problema de la corrupción adquirió visibilidad pública por dos factores: primero, por el creciente protagonismo de los escándalos de corrupción en la región y en el mundo; y segundo, por la conformación de coaliciones de expertos que sobre la base de índices, estándares y normativas internacionales posicionaron a “la transparencia” como su contracara. Las iniciativas de participación también comenzaron a difundirse como parte de la agenda de la transparencia y la *good governance*; y distintos bancos multilaterales de desarrollo financiaron y promovieron este tipo de iniciativas a lo largo y ancho de la región.

Que el presupuesto participativo haya logrado una expansión global en menos de diez años sorprende menos que la rapidez con la que el Partido de los Trabajadores en Brasil perdió el patrocinio de esta iniciativa. Si en un principio fueron diferentes organizaciones no gubernamentales (ONG) brasileras, incluso de corte progresista, quienes se encargaron de difundir la experiencia hacia el interior de Brasil; 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 y las agencias internacionales de cooperación al desarrollo –tales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); UN-HABITAT;

el Banco Mundial (BM); la USAID; la GTZ (Agencia de Cooperación Técnica Alemana) y la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo Internacional (AECID)–.

La historia de la promoción y difusión del 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, mayoritariamente periodistas y abogados, como el Grupo Oaxaca en México, el Consejo de la Prensa Peruana, tan solo por mencionar algunos ejemplos– 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 Ebert, y agencias gubernamentales como el British Council y la USAID, tan solo por mencionar algunas.

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 de periodistas, expertos de ONG 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), a la vez que fue el actor más influyente en la creación de la Ley Modelo de Acceso a la Información de la OEA.

REFLEXIONES FINALES

Las distintas experiencias analizadas lograron captar la atención de actores muy diversos: movimientos sociales, líderes políticos, activistas, intelectuales, académicos y expertos nacionales e internacionales. Al mismo tiempo, 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 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. Por un lado, 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. Por el otro, escándalos globales como las filtraciones de Wiki Leaks o los recientes papeles de Panamá plantean nuevos desafíos tanto para los gobiernos nacionales como para los portavoces de la participación y transparencia a nivel global. ¿Propiciarán estos

escándalos el retorno de una mirada más punitiva sobre la corrupción? ¿Se desafiará la visión más dominante que las ha venido vinculado a las nociones de control y eficiencia? ¿Asistiremos a un rebrote de experimentalismo ciudadano? Aún queda mucho por debatir.

MARÍA SOLEDAD GATTONI es investigadora del Instituto Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires y candidata a doctora en Ciencias Sociales por la misma universidad. Actualmente se desempeña como investigadora visitante en el German Institute of Global and Area Studies (GIGA) en Hamburgo. Sus áreas de investigación son la transparencia, la participación ciudadana, la rendición de cuentas y el acceso a la información pública en América Latina.